evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

advies

ROUTEPLANNER PASSEND ONDERWIJS
met Evaluatieplan en Nulmeting 2013

Routeplanner Passend Onderwijs

met Evaluatieplan en Nulmeting 2013

Colofon

De Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO) is een bij Koninklijk Besluit ingestelde onafhankelijke commissie met als taak de invoering van Passend onderwijs te evalueren en de minister te adviseren. In 2012 heeft de minister de zittingsduur van de commissie met twee jaar verlengd, De commissie heeft nu onder meer de taak om een Evaluatieplan op te stellen voor de implementatie en opbrengsten van Passend onderwijs in de periode na 2013.

De commissie bestaat uit vijf leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Drs. J. Gispen	Voorzitter
Prof. dr. I.A. van Berckelaer-Onnes	lid
Dr. H.M. Bronneman-Helmers	lid
Prof. dr. J. L. Peschar	lid
Prof. dr. T.A. van Yperen	lid
Dr. R. Gonggrijp	secretaris

Uitgave van de ECPO, Den Haag, 2013
ISBN 978-94-90955-07-6

Bestellingen van publicaties
ECPO
Postbus 556
2501 CN Den Haag
Email: post@ecpo.nl

Ontwerp en opmaak
Jannemieke Klinkhamer

Drukwerk
AB Promotions

Routeplanner Passend onderwijs

met Evaluatieplan en nulmeting 2013

Inhoud

Advies

Routeplanner Passend onderwijs

Vele wegen leiden naar het educatieve Rome.
Maar niet ieders Rome ligt op dezelfde plaats.[1]

(De leraar moet) onderzoeken op welke wijze de geest van de leerling het best aangepakt kan worden. Er zijn leerlingen wier concentratie verslapt als men er niet voortdurend bovenop zit, anderen kunnen niet tegen bevelen; sommigen worden door vrees in toom gehouden, terwijl dit anderen juist verlamt; continuïteit vormt sommigen, anderen moeten het van vlagen hebben[2]

1 vrij naar onbekende Engelse auteur
2 Quintilianus, Opleiding tot redenaar, oorspronkelijke uitgave Rome ca. 95 na Christus, vert. P Gerbrandy, Groningen 2001, p.44

ecpo
evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

Aan de heer S. Dekker,
Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap

Den Haag, 25 november 2013

Geachte heer Dekker

Hierbij biedt de Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO) u haar Evaluatieplan Passend onderwijs aan en de Nulmeting Passend onderwijs, de samenvatting van de onderzoeken die medio 2013 zijn gedaan, met de conclusies van de ECPO.

Deze begeleidende brief draagt de titel Routeplanner Passend onderwijs. Het geheel bevat de belangrijkste elementen aan de hand waarvan de route naar Passend onderwijs verder kan worden gekozen en beoordeeld. De Routeplanner bevat bovendien een aantal adviezen voor die route. Die adviezen zijn gebaseerd op bovengenoemde onderzoeken, op studies uitgevoerd door andere instanties, en op gesprekken met het onderwijsveld. Het advies heeft tevens betrekking op de uitvoering van het Evaluatieplan.

De voorbereidingen van de feitelijke invoering van Passend onderwijs verkeren in het laatste stadium. De vraag die nu voorligt luidt: is het onderwijsveld klaar voor Passend onderwijs?
De uitkomsten van het onderzoek geven aanleiding tot zorg, maar geven ook hoop. Zorgelijk is dat de inhoudelijke invulling van Passend onderwijs grotendeels nog van de grond moet komen, dat leraren en ouders nog weinig op de hoogte zijn van wat Passend onderwijs is en wat de veranderingen voor hen gaan betekenen. Hoopgevend is dat de leiding van de samenwerkingsverbanden hard werkt aan de implementatie van Passend onderwijs en daar ook positieve verwachtingen van heeft.

Deze brief verwoordt een aantal constateringen en opvattingen van de ECPO die samen leiden tot het advies, een twaalftal aanbevelingen, die de ECPO u mee geeft. De brief sluit af met enkele opmerkingen over het Evaluatieplan en de nulmeting.

Constateringen en opvattingen van de ECPO

1 Passend Onderwijs is een belangrijke bestuurlijke en onderwijskundige ontwikkeling (ook in relatie met jeugdzorg), en heeft alle kenmerken van een moeilijk te beïnvloeden en moeilijk te beoordelen stelselwijziging.

Bezoekadres Lange Voorhout 9, 2514 EA Den Haag **Postadres** Postbus 556, 2501 CN Den Haag
Telefoon 070 376 54 50 **Fax** 070 345 75 28 **Email** post@ecpo.nl **Internet** www.ecpo.nl

Bekkers, Noordegraaf en Waslander[3] hebben onafhankelijk van elkaar gewezen op het complexe karakter van het beleidstraject Passend onderwijs. Wisselende doelen, veranderlijk beleid van de overheid en veel actoren met zeer verschillende 'waarheden'. Een goed overzicht daarvan is gegeven in het Evaluatiekader. In de zomer van 2012 kwam tenslotte de wet[4] die de nieuwe, 152 samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs ieder maximale vrijheid biedt om de toewijzing van extra onderwijsondersteuning op eigen wijze vorm te geven. Alleen het hoofddoel (geen thuiszitters meer) en de beheersing van de financiën (budgetfinanciering) zijn helder in de wet en de daarop volgende AMvB ingekaderd. Deze doelen zullen in de praktijk echter niet zonder slag of stoot bereikt worden. Overigens is het beeld van een moeilijk 'te pakken' beleidstraject niet uitzonderlijk. Het geldt voor meer grote maatschappelijke veranderingen waarbij veel actoren betrokken zijn. De ECPO heeft in het Evaluatieplan dan ook zoveel mogelijk rekening gehouden met het complexe karakter van het Passend onderwijsbeleid.

2 Het is niet goed te beoordelen of het veld in het komend voorjaar voldoende voorbereid zal zijn om Passend onderwijs per 1 augustus 2014 ook daadwerkelijk in te voeren. In ieder geval dient er een versnelling plaats te vinden met betrekking tot de inhoudelijke invulling en het betrekken van schoolleiders, leraren en ouders.

De Nulmeting geeft een zeer divers en genuanceerd beeld van de wijze waarop ouders, leraren, scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden zich betrokken voelen bij en zich voorbereiden op het nieuwe regime dat per 1 augustus 2014 van kracht wordt. De formele structuren en de noodzakelijke procedures zullen waarschijnlijk wel min of meer op tijd in orde komen. Tot nu toe ging het bij de inrichting van de samenwerkingsverbanden echter vooral om de verdeling van invloed en middelen. Het is hoog tijd de aandacht nu op de inhoudelijke voorbereiding te richten.
Schoolleiders zijn nog te weinig in beeld. Docenten zijn eind 2013 nog onvoldoende op de hoogte en zien op tegen de veronderstelde toename van problematische leerlingen met in de klas[5]. Ook ouders voelen zich nog onvoldoende geïnformeerd.

3 Bekkers, V., Noordegraaf, M., Waslander, S., & Wit, B. de (2011). *Passend onderwijs – Passend beleid? Drie visies op beleidsvorming rondom Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.
4 Wet van 11 oktober 2012 tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met de herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs, *Staatsblad, 2012, 533*.
5 Walraven, M., Kieft, M., Van der Vegt, AL. (2013). *Passend onderwijs en de opvattingen over de toerusting van vo-docenten en -scholen*. Utrecht: Oberon. Smeets, E., Blok, H., Ledoux, G., *Leraren en interne begeleiders over onderwijs aan zorgleerlingen. Verslag van onderzoek*. Nijmegen: ITS.

3 Passend onderwijs zal voorlopig voor een belangrijk deel beleidsarm worden ingevoerd. Het ligt voor de hand dat Passend onderwijs zich in de loop der jaren ontplooit en dat de bedoelingen van de wetgever pas geleidelijk zichtbaar zullen worden langs nu nog niet goed te voorziene wegen.

Omdat de ondersteuningsplannen pas in de loop van 2014 zullen worden vastgesteld en de begroting van de nieuw gevormde samenwerkingsverbanden voor het boekjaar 2014 daardoor nog niet inhoudelijk kunnen worden onderbouwd, verwacht de ECPO dat nieuwe vormen van Passend onderwijs pas in de loop van de komende jaren gestalte zullen krijgen. De wet laat ook toe dat een samenwerkingsverband bij de toekenning van extra onderwijsondersteuning nog uitgaat van de tot nu toe landelijk gehanteerde indicatiestellingen.
De zorgplicht zal wel onmiddellijk (positieve) gevolgen hebben bij de plaatsing van leerlingen die in de huidige situatie zelf op zoek moeten naar een passende onderwijsplaats. Invoering van de budgettering op stelselniveau resulteert eveneens direct in duidelijkheid over de kosten van Passend onderwijs.

4 Het invoeringstraject wordt bemoeilijkt door hardnekkige beeldvorming over bezuinigingen en veel meer moeilijke leerlingen in de klas.

Docenten zien op tegen mogelijke extra taken vanwege de veronderstelde toename van het aantal zorgleerlingen in de klas. In gesprekken geven zij aan veel meer gedragsproblematiek in het reguliere onderwijs te verwachten. Ook schoolleiders denken dat probleemleerlingen de grenzen van het kunnen van hun school zullen overschrijden[6]. Het aantal leerling plaatsen in het speciaal onderwijs blijft echter min of meer gelijk, de voorgestelde bezuiniging is in 2012 ingetrokken, de financiën blijven op het niveau van 2011, waarbij het beschikbare budget pas met ingang van 2016 geleidelijk anders zal worden verdeeld over de samenwerkingsverbanden. De vorming van grotere klassen heeft andere oorzaken dan de invoering van Passend onderwijs.

---

6 Graaff, C. de (2013) Onderzoek passend onderwijs: 'De rek is eruit'. *Schooljournaal* 16 (26.10.2013), 26-7; website CNV Onderwijs; Algemene Onderwijsbond (2013). *Passend onderwijs vanuit de leraar bezien*. Utrecht: AOb. https://www.cnvo.nl/nc/actueel/nieuws/onderwijs-nieuws/nieuws-details/article/helft-schoolleiders-moet-zorgleerlingen-weigeren.html.

5 De groei naar een meer gezamenlijke opvatting over de inhoud van Passend onderwijs wordt bevorderd door blijvende samenwerking van alle betrokkenen met daarbij een speciale rol voor de overheid. Een actieve participatie van OCW blijft geboden. Het behoud van een aanspreekpunt voor regievoering Passend onderwijs, bijvoorbeeld in de vorm van een aparte directie voor dit thema, is noodzakelijk voor het welslagen van een 'lerende implementatie'.

De ECPO gaat ervan uit dat het geen zin heeft alle beleidsdoelen top down scherper te definiëren. Het is veel belangrijker dat alle actoren door veel met elkaar in gesprek te gaan en afspraken te maken gezamenlijk een koers ontwikkelen en daarmee een richting bepalen. De overheid zou naar het oordeel van de ECPO die samenwerking moeten faciliteren en ondersteunen, met andere woorden procesregie moeten voeren. Zo'n aanpak past bij het leiding geven aan een maatschappelijke verandering. Daarbij is het van belang dat er een gemeenschappelijke taal ontstaat, gebaseerd op het telkens herhalen van de globale doelstellingen zoals verwoord in het Evaluatiekader. Gezien de nog niet uitgekristalliseerde doelstellingen, de aanzienlijke beleidsruimte in de uitvoering van Passend onderwijs en de grote maatschappelijke en financiële belangen, ligt het voor de hand gedurende de invoeringsperiode op het hoogste niveau een aanspreekpunt of regiegroep te behouden. Dat is in de eerste plaats nodig voor de interne coördinatie van het onderwijsveld. Er zal ongetwijfeld nog van alles gebeuren dat aanpassing van de informatievoorziening, regie of regelgeving wenselijk maakt. Voor de externe coördinatie is zo'n regiegroep eveneens nuttig, al is het alleen maar om met VWS en de VNG de samenwerking tussen Passend onderwijs en de komende decentralisatie van jeugdzorg in goede banen te leiden. Het is bij dat alles van groot belang dat de overheid de relevante data verzamelt, beheert en beschikbaar stelt aan het onderwijsveld.

6 Bij een lerende implementatie hoort een lerende evaluatie, dat wil zeggen dat ook de evaluatie gedurende het invoeringstraject aangepast moet worden aan de veranderingen in dat traject. De evaluatie moet gepaard gaan met advisering en dient onafhankelijk en robuust te zijn.

Zowel in het Evaluatiekader als in het Evaluatieplan is aangegeven dat de evaluatie van Passend onderwijs tijdens de invoering kan veranderen. De invoering zal leiden tot een grote variëteit in de vormgeving, waarbij nu nog niet te zeggen is welke het meest succesvol is. Toewijzingsprocedures voor extra onderwijsondersteuning zullen sterk gaan verschillen. Het gebruik van het ontwikkelingsperspectief staat nog in de kinderschoenen en de werking ervan is nog onduidelijk. Pas in de loop van invoeringstraject kan worden bepaald of vorderingen goed kunnen worden gemeten en vervolgens genormeerd. Ook de onderwijsinspectie heeft in haar nieuwe toezichtkader voorgesteld pas in de loop van de invoering voorstellen voor normering te formuleren[7].

---

7 Inspectie van het Onderwijs (2013). *Toezichtkader 2013 Passend onderwijs. Integraal toezicht op de samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

De veelheid van soms strijdige belangen van de partijen die met elkaar Passend onderwijs gaan vormgeven, maakt het noodzakelijk dat de evaluatie van Passend onderwijs onafhankelijk en robuust wordt uitgevoerd, dat er regelmatig uitwisseling met betrokken organisaties plaatsvindt, en dat uitkomsten van onderzoek vertaald worden naar adviezen voor de bewindspersoon, de Tweede Kamer en het onderwijsveld. Dat borgt de continuïteit van het proces. Aan zo'n onafhankelijke adviesrol hebben sommige partijen (bestuurders) minder behoefte, terwijl andere actoren (ouder, docenten) de bewindspersoon oproepen de vinger aan de pols te houden.
De ECPO is van oordeel dat een sterke evaluatie en adviesfunctie onontbeerlijk is voor het welslagen van Passend onderwijs.

7 De evaluatie zal gecompliceerd worden door het feit dat gestelde doelen nog niet goed te operationaliseren zijn en dat sommige doelen worden ervaren als strijdig met overig beleid.

In de Kamer zijn verwachtingen geuit over het verminderen van het aantal thuiszitters en het terugdringen van bureaucratie. Op dit moment is er nog geen volledige registratie van thuiszitters en dus ook nog geen betrouwbare informatie over het aantal. De ECPO heeft ook geen bruikbare definitie kunnen ontdekken van de term bureaucratie. Wel voor de ervaren bureaucratie[8].
Daarnaast is een aantal respondenten van mening dat de veronderstelde toename van het aantal leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in het reguliere onderwijs van invloed kan zijn op de onderwijsopbrengsten en daarmee op het oordeel van de inspectie. Zij vrezen in negatieve zin te worden afgerekend op hun bij Passend onderwijs horende "zorgbeleid"[9].

8 Een centraal probleem voor de evaluatie is de paradoxale spanning tussen het diffuus worden van de doelgroep en de wens tot transparantie en verantwoording.

Een principieel verschil met het voorgaande regime voor zorgleerlingen betreft de definitie van de doelgroep. Tot 2014 gaat en ging het om leerlingen die voldeden aan één of meer, landelijk gehanteerde indicatiestellingen ('etiketten' gebaseerd op welomschreven beperkingen en/of stoornissen). De beschikkingen om ten behoeve van die leerlingen geld toe te kennen alsmede de inzet van die middelen, zijn redelijk in beeld te brengen.
Onder het nieuwe regime wordt de doelgroep echter diffuus (alle leerlingen met een behoefte aan extra onderwijsondersteuning); zij gaat op in de grote groep reguliere leerlingen. Aangezien die extra onderwijsondersteuning niet gestandaardiseerd is, in beginsel per samenwerkingsverband kan verschillen en

8 Klaster, E. (2012). *Beleefde bureaucratie en professionaliteit onder leraren*. Den Haag: B&A BV.
9 Zie ook Onderwijsraad (2013). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit. Stand van educatief Nederland 2013*. Den Haag: Onderwijsraad.

op maat van de individuele leerling gesneden is, zal het apart in beeld brengen en vergelijken van de kosten en resultaten van extra onderwijsondersteuning moeilijk zijn. Er zit een tegenstelling tussen het 'normaliseren' van zorgleerlingen, die vervolgens 'bijzonder' moeten worden gevolgd. Dat laatste is misschien nog mogelijk, maar leidt vermoedelijk tot een vergroting van de ervaren bureaucratie.

9 Een belangrijke succes bevorderende factor is de positieve verwachting die direct betrokkenen hebben van de invoering van Passend onderwijs.

In de onderzoeken die door de ECPO zijn uitgezet, staan de respondenten ondanks hun zorgen positief tegenover Passend onderwijs. Zij zien in de afschaffing van de landelijke indicatiestelling een goede mogelijkheid om leerlingen een arrangement te kunnen bieden dat is afgestemd op hun behoefte, en daarmee hun leerlingen zelf beter te kunnen bedienen. De inhoud van dat arrangement en de kosten ervan kunnen voortaan variëren.

10 Een belangrijke belemmerende factor kan de komende discussie over de verevening worden, een factor die op zich niet de inhoud van Passend onderwijs raakt, maar die de invoering in een aantal samenwerkingsverbanden negatief kan beïnvloeden.

Op zichzelf heeft de verdeling of de voorgenomen herverdeling van het vroegere zorgbudget over de samenwerkingsverbanden inhoudelijk weinig te maken met de doelen van Passend onderwijs. Indien echter een overheid stuurt met regels en middelen, dan ligt het voor de hand dat een herverdeling van die middelen zal zorgen voor een andere vormgeving van Passend onderwijs. Een samenwerkingsverband kan de historisch gegroeide situatie van een groot aantal zorgleerlingen als juist uitgangspunt nemen, betogen waarom dat zo gegroeid is en de vermindering van middelen als onrechtvaardig beschouwen, terwijl buitenstaanders die situatie kunnen zien als een bevoorrechte toestand die nu eindelijk gelijk getrokken wordt.

11 De belangrijkste factor is de kunde en de kundigheid van de man of vrouw in de klas. Die vormt de sleutel tot het succes van Passend onderwijs.

Toelichting overbodig[10]

10 Waslander, S.(2011) De geschiedenis herhaalt zich: *passend onderwijs en de onzichtbare leraar. In: V. Bekkers, M. Noordegraaf, S. Waslander, & B. de Wit Passend onderwijs* – Passend beleid? Drie visies op beleidsvorming rondom Passend onderwijs (pp. 71-100) . Den Haag: ECPO.

Advies

Op grond van de voorgaande oordelen komt de ECPO tot de volgende aanbevelingen waarvoor op korte termijn actie nodig is. Het betreft naar het oordeel van de ECPO noodzakelijke voorwaarden voor het welslagen van de invoeringsfase van Passend onderwijs.

1. Koester geen hoge verwachtingen over de onmiddellijke opbrengsten van Passend onderwijs en communiceer zorgvuldig met de Kamer welke verwachtingen u als bewindspersoon heeft.

2. Zorg voor een vanzelfsprekend ervaren samenhang met overig overheidsbeleid en doe een uitspraak wanneer beleidsdoelstellingen door het onderwijsveld als strijdig worden gezien.

3. Zorg voor een realistisch evenwicht tussen enerzijds de wens van transparantie en verantwoording van Passend onderwijs en anderzijds de ervaren bureaucratie. Zorg daartoe voor simpele 'kapstokken' voor het verantwoorden van de inzet van de middelen voor extra ondersteuning op het niveau van de samenwerkingsverbanden en de scholen en schrijf het gebruik daarvan voor. Zorg dat de administratieve last daarbij tot het minimum beperkt wordt.

4. Maak afspraken met de sectorraden, de organisatie voor schoolleiders, de vakbonden en ouderorganisaties over het informeren en betrekken van leraren en ouders. Dat is urgent omdat ouders die nu een school voor hun kind zoeken moeten weten wat die school voor hun kind kan betekenen als het ondersteuning nodig heeft. Continueer in dat verband het steunpunt Passend onderwijs van de ouderorganisaties.

5. Zorg voor een continuering van
   - procesregie op de verdere invoering van Passend onderwijs,
   - ondersteuning van de samenwerkingsverbanden en
   - robuuste evaluatie en advisering.

   Geef de regie en ondersteuning zodanig vorm dat niet alleen de overheid en de sectororganisaties, maar ook de schoolleidersorganisatie, vakbonden en ouderorganisaties inbreng hebben.

6. Stimuleer dat samenwerkingsverbanden de omslag maken naar de inhoudelijke invulling van Passend onderwijs. Biedt daarbij alle mogelijke ondersteuning en benoem bijvoorbeeld mijlpalen voor verschillende trajecten; stimuleer uitwisseling van ervaringen; help samenwerkingsverbanden met kwantitatieve informatie (kengetallen) om zicht te krijgen op hun eigen voortgang.

7. Neem als overheid het voortouw, verduidelijk bedoelingen, breng partijen frequent bij elkaar, niet om de koers op te leggen, maar om die gezamenlijk te bespreken en in collectieve ambities te vertalen. Behoud binnen het departement een ook voor buitenstaanders duidelijk aanspreekpunt voor Passend onderwijs, dat ook voor de nodige coördinatie met de decentralisatie van de Jeugdzorg verantwoordelijk is.

8. Zorg niet alleen voor professionalisering van leraren maar bevorder ook dat schoolbestuurders en schoolleiders goed zijn toegerust voor de invoering van Passend onderwijs op hun school/scholen. Daarbij horen ook aanpakken om de ervaren werkdruk van docenten te verminderen en om deskundige hulp beschikbaar te stellen op het moment dat een leerkracht die nodig heeft.

9. Zet een taskforce op het verkrijgen van een compleet overzicht van alle thuiszitters en informeer periodiek samenwerkingsverbanden over de thuiszitters in hun regio. Registreer ook de leerlingen die ontheffing van de leerplicht kregen.

10. Verduidelijk de bedoeling van het ontwikkelingsprofiel (OPP) voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben en bevorder daarin een ambitieus uitstroomniveau. Laat tot nader order de vergelijking tussen het geformuleerde en het gerealiseerde uitstroomperspectief/-profiel achterwege als indicator voor onderwijskwaliteit.
Bevorder de discussie in samenwerkingsverbanden over de keuze die VO scholen moeten maken bij een leerling die moeite heeft met de gekozen leerweg: ondersteuning gaan bieden (inclusief OPP) of laten afstromen.

11. Continueer de dataverzamelingen zoals in de cohort onderzoeken COOL en COOL speciaal opdat langs die weg de leerprestaties van 'gewone' leerlingen, van leerlingen die extra ondersteuning krijgen volgens hun leerkracht, en van leerlingen in speciale voorzieningen landelijk gevolgd kunnen worden. Breid de cohortonderzoeken uit naar het voortgezet onderwijs.

12. Behoud een ook voor buitenstaanders duidelijke, gezaghebbende, evaluerende instantie. Die instantie is aan te haken bij het nieuwe Nationaal Regieorgaan voor Onderwijsonderzoek, op voorwaarde dat die niet alleen de vinger aan de pols houdt en evaluatieonderzoeken coördineert, maar ook de overheid adviseert.

Bovenstaande betekent dat alle betrokken actoren in het onderwijsveld nog veel werk moeten verzetten om van Passend onderwijs een succes te maken. Of dat succes bereikt wordt en wanneer is in dit stadium onmogelijk te zeggen. Het bijgaande Evaluatieplan is een poging om meer grip te krijgen op geleidelijke beantwoording van die vraag.

Evaluatieplan Passend onderwijs

Het Evaluatieplan Passend onderwijs (november 2013) is voorafgegaan door het Evaluatiekader, waarin de ECPO uit beleidsstukken de ambities en de doelen van Passend onderwijs heeft vastgesteld als uitgangspunt voor de evaluatie. In het Evaluatiekader wordt ook de aanpak en aard van het evaluerend onderzoek geschetst. Dit Evaluatieplan voorziet de eerder vastgestelde doelen van indicatoren die helpen zicht te krijgen op de mate waarin de doelen worden bereikt. Tevens schetst het plan welke onderzoeken in de komende jaren volgens de commissie van belang zijn.

ecpo
evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

Nulmeting Passend onderwijs 2013

In de nu eveneens gepresenteerde Nulmeting Passend onderwijs (november 2013) geeft de ECPO een overzicht van de resultaten van 7 onderzoeken die medio 2013 zijn gedaan. De hoofdvragen waren: hoe wordt de huidige situatie beoordeeld op aspecten waar Passend onderwijs verandering in gaat brengen en wat zijn de verwachtingen over die veranderingen; hoever zijn de voorbereidingen op de invoering van Passend onderwijs?
Alle onderliggende onderzoekrapportages zijn inmiddels aan u gezonden. In de bijgevoegde Nulmeting vat de ECPO elk onderzoek samen, telkens gevolgd door de conclusie die de ECPO daaraan verbindt.

Tot slot

De ECPO sluit nu haar werkzaamheden na zes jaar af. In die zes jaar heeft de commissie 10 adviezen uitgebracht op grond van 24 onderzoeken. Het laatste verzoek aan de ECPO betrof het opstellen van een Evaluatieplan voor de periode 2014-2020. Deze brief met aanbevelingen is de laatste publicatie van de ECPO .

Zoals hierboven aangegeven heeft de ECPO zorg bij de huidige staat van voorbereiding van Passend onderwijs. Dat betekent echter niet dat de invoering van Passend onderwijs geen kans van slagen heeft. Uitstel van invoering ziet de ECPO niet als een reële optie. Integendeel, er is juist versnelling en intensivering nodig.

Namens de ECPO dank ik u voor het vertrouwen dat de commissie in de afgelopen zes jaar heeft ondervonden. Ook dank ik de vele mensen uit het onderwijsveld die aan de onderzoeken hebben deelgenomen en de vele mensen en instanties die ons hebben geholpen met hun inzichten en hun commentaar. Niet in de laatste plaats geldt de dank voor de uiterst deskundige ambtenaren van de directie JOZ. Het echte werk, het passend maken van onderwijs, moet nog beginnen en zal nog jaren in beslag nemen. De bijbehorende evaluatie en advisering wordt de taak van het NRO. Wij wensen het NRO alle wijsheid toe, met deze brief, het Evaluatieplan en de nulmeting als routeplanner. Een bijbehorende concrete route zal het NRO zelf moeten kiezen en vormgeven. Een route die leidt naar het educatieve Rome van elke leerling

Hoogachtend,

Jan Gispen
Voorzitter van de Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs.

Evaluatieplan Passend onderwijs

Met dank aan C.J. Pater, MSc. voor haar bijdrage aan dit Evaluatieplan

1 Inleiding

De Minister van OCW heeft eind 2011 aan de Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO) gevraagd een plan op te stellen voor de evaluatie van de invoering van Passend onderwijs in de periode na 2013. Een ingewikkelde opdracht, omdat de invoering van Passend onderwijs gepaard gaat met een grote en complexe stelselwijziging. Het betreft bovendien een gevoelig vraagstuk, namelijk de organisatie van goed onderwijs voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Dat maakt de evaluatie van de invoering van Passend onderwijs des temeer van belang.
Evaluatie van de invoering van Passend onderwijs is bedoeld om[1]

- de verantwoordelijke bewindspersoon en de Kamer te informeren en adviseren;
- te kunnen aangeven waar Passend onderwijs zich anders ontwikkelt dan verwacht (hoe komt dat en welke acties zijn gewenst?);
- samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen inzicht te geven in de landelijke voortgang van de implementatie van Passend onderwijs, zodat zij de positie van hun eigen samenwerkingsverband of school (opnieuw) kunnen bepalen.

Het gevraagde plan moet wegen aangeven hoe de door de Tweede Kamer gestelde vragen beantwoord kunnen worden:

- Levert de stelselwijziging op wat daarvan verwacht mocht worden?
- Zijn er onbedoelde en/of ongewenste effecten opgetreden?
- Hoe zijn de afwijkingen van de verwachtingen te verklaren?
- Welke adviezen vloeien daar uit voort?

Naast het beantwoorden van de vragen van de Kamer kan de evaluatie ook ondersteunend zijn voor samenwerkingsverbanden, schoolbesturen, schoolleiders, docenten en ouders. De evaluatie kan hen inzicht geven in succesvolle en moeizame praktijken. De onderzoeksresultaten worden gedeeld met de betrokkenen in het onderwijsveld, bijvoorbeeld in expertmeetings en in periodieke conferenties.

De ECPO heeft de opdracht van de minister vorm gegeven in drie met elkaar samenhangende publicaties:
Het **Evaluatie*kader*** (april 2013), de **Nulmeting** (november 2013; een serie van zeven onderzoeken naar de stand van zaken medio 2013) en het **Evaluatie*plan*** (november 2013).

In het **Evaluatie*kader*** geeft de ECPO een overzicht van de doelstellingen van Passend onderwijs en een beschrijving van drie manieren van evaluatie die kunnen worden gebruikt om bovenstaande vragen te beantwoorden. In een bijlage bij het Evaluatiekader is een ex-ante evaluatie opgenomen, waarin de beleidstheorie achter het Passend onderwijsbeleid is geanalyseerd. In dat verband is ook een beknopt overzicht van de voorgeschiedenis geschetst.

1 Zoals aangegeven in het Evaluatiekader, pagina 13.

De **Nulmeting** (november 2013) laat zien dat de voorbereidingen op de invoering weliswaar in volle gang zijn, maar nog lang niet voltooid en dat een succesvolle invoering niet gegarandeerd is.
In de toekomst zal dat niet veel anders zijn. De verschillende manieren van evaluatie zorgen voor een daarbij passend volgsysteem.

Het voorliggende **Evaluatie*plan*** beschrijft op welke wijze en met welke frequentie in de komende jaren onderzocht kan worden of de beoogde doelen worden bereikt en hoe de gesignaleerde ontwikkelingen kunnen worden verklaard. Daarmee komt de ECPO tegemoet aan de opdracht van de minister. Het Evaluatieplan biedt geen afgerond geheel, maar heeft veeleer het karakter van een plan in ontwikkeling. Het plan zal in de komende jaren verder worden uitgewerkt en onder invloed van nieuwe ontwikkelingen waarschijnlijk diverse malen worden bijgesteld.

Bij de opzet van het Evaluatiekader en het Evaluatieplan plan hebben onder meer de volgende constateringen en overwegingen een rol gespeeld.

- De problematiek waarvoor 'passend onderwijs' een oplossing moet bieden heeft alle kenmerken van een 'ongetemd probleem'.[2] De kern van het probleem is niet eenduidig en omgeven met normatieve onzekerheid (wat is wenselijk? wanneer is het goed?). Belanghebbenden denken verschillend over de gewenste aanpak van het probleem. Moeten kinderen die extra ondersteuning nodig hebben in aparte voorzieningen worden opgevangen of moet de ondersteuning bij voorkeur binnen het regulier onderwijs plaatsvinden? Passend onderwijs is van meet af aan een ideologisch omstreden issue. Daardoor is ook het denken over 'oplossingen' veranderlijk en omstreden, en zal dat vermoedelijk ook zo blijven. Die variëteit zal niet afnemen, omdat de samenwerkingsverbanden veel ruimte hebben gekregen bij de verder vormgeving van Passend onderwijs. De geschiedenis die aan het huidige Passend onderwijsbeleid vooraf is gegaan onderstreept het ongetemde karakter van het vraagstuk. Het is opvallend hoe snel beleidsaanpassingen elkaar in de afgelopen jaren hebben opgevolgd.
- De voorbereiding op Passend onderwijs heeft bij invoering in 2014 negen jaar geduurd; de invoering van Passend onderwijs zal daarna op zijn minst zes jaar in beslag nemen (gerekend tot aan het verstrijken van de laatste overgangstermijn van de verevening van middelen).
- De doelen van Passend onderwijs zijn in het verleden geleidelijk verschoven; die trend zal zich in de nabije toekomst mogelijk voortzetten.

2 Bekkers, Noordegraaf, Waslander & de Wit (2012).

- Het zicht op de doelgroep zal in de statistieken grotendeels verdwijnen. De huidige zorgleerlingen zijn via landelijke indicatiestellingen herkenbaar. Na de invoering van Passend onderwijs kan per samenwerkingsverband een verschillend antwoord worden gegeven op de vraag welke leerling welke vorm van extra ondersteuning krijgt , op grond waarvan en met welk budget.
- Door de omvang en complexiteit van de operatie zullen samenwerkingsverbanden vermoedelijk hun huidige werkwijzen nog geruime tijd handhaven. Vanwege de verwachte beleidsarme invoering is het moeilijk om nu al te bepalen wat precies de criteria voor succes zullen zijn en welke normen daarbij zullen worden gehanteerd.
- Over de hele linie zijn er omstandigheden die niet gunstig zijn voor een succesrijke invoering: de (ervaren) druk op de financiën, de komende verevening van middelen, de onduidelijkheid over de ondersteuningsmogelijkheden bij ouders en de onzekerheid en zorgen bij de belangrijkste actoren: de docenten.
- Tijdens de periode van invoering (2014-2020) zullen er ongetwijfeld de nodige wisselingen plaatsvinden, niet alleen in de regie (bewindslieden, samenstelling Tweede Kamer) maar ook in de uitvoering (samenwerkingsverbanden, schoolbesturen).
- Door dat alles is continuïteit tijdens de invoeringsperiode van groot belang. Dat geldt zowel voor de regie op en de begeleiding tijdens het proces van invoering, als voor de evaluatie. Daarbij past een *lerende aanpak*.

De ECPO stelt in dit Evaluatieplan grenzen aan de reikwijdte: de evaluatie beperkt zich tot het primair en het voortgezet onderwijs. Het Passend onderwijsbeleid richt zich weliswaar ook op het middelbaar beroepsonderwijs (MBO), maar krijgt daar op een andere wijze vorm (geen samenwerkingsverbanden en geen apart budget voor extra ondersteuning). Elke mbo-instelling is zelf verantwoordelijk voor de invulling van Passend onderwijs.
Het Evaluatieplan schenkt wel aandacht aan de aansluiting voor leerlingen die vanuit het voortgezet speciaal onderwijs (VSO), praktijkonderwijs (PRO) en Voortgezet onderwijs (VO) overstappen naar het MBO.

2 Passend onderwijs: uitgangssituatie[3]

Dit hoofdstuk schetst de context van het Evaluatieplan: de beleidsgeschiedenis, de context bij het vaststellen van de wet, en het beeld van de uitgangssituatie voor de implementatie Passend onderwijs, kortheidshalve nulmeting genoemd, zoals dat uit onderzoek in opdracht van de ECPO naar voren is gekomen.

Beleidsgeschiedenis Passend onderwijs
Met de in dit plan voorgestelde opzet van de evaluatie van Passend onderwijs, sluiten we aan bij de aard van het te evalueren beleid. In dit hoofdstuk gaan we kort in op de achtergrond en context van het beleid en de rationale van de evaluatie van dat beleid. Voor een uitvoeriger overzicht van de beleidsgeschiedenis en de wisselingen in argumentatie en oplossingsrichting wordt verwezen naar het Evaluatiekader Passend onderwijs (ECPO, 2013), met name bijlage IV: Ex-ante evaluatie Passend onderwijs (Ledoux, 2012).

In de eerste jaren van het nieuwe millennium werd duidelijk dat in Nederland steeds meer leerlingen als zorgleerling werden gedefinieerd en gebruik gingen maken van aparte regelingen of geplaatst werden in een aparte setting. In 2005 verscheen de beleidsnotitie 'Vernieuwing van de zorgstructuren in het onderwijs' (Ministerie van OCW, 2005a) waarin *het zorgstelsel zélf* als voornaamste oorzaak van de toen gesignaleerde tekortkomingen in de zorg voor leerlingen werd genoemd: verkokering, te grote complexiteit, bureaucratisch karakter, beperkte sturingsmogelijkheid van de overheid en voortdurende groei van speciale onderwijsvoorzieningen. In de 'Beleidsnotitie Governance: Ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren'(Ministerie van OCW, 2005b) werd als oplossing hiervoor een herziening van de zorgstructuren voorgesteld, met een grotere rol voor de schoolbesturen: Passend onderwijs. Commentaar op die voorstellen en de daarop gebaseerde voorlopige invoering in experimenterende regio's leidden tot een heroverwegingsbrief in 2009. De aangekondigde grote regio's waarin schoolbesturen primair onderwijs en voortgezet onderwijs gezamenlijk vorm zouden gaan geven aan Passend onderwijs verdwenen weer. Hun regiefunctie werd overgenomen door aparte, al bestaande samenwerkingsverbanden PO en VO.

In 2011 volgde nogmaals een heroverwegingsnotitie ('Naar passend onderwijs'), met weer enkele andere accenten wat betreft de argumenten voor een stelselwijziging. Een belangrijk onderdeel is de herdefiniëring van de doelgroep op wie Passend onderwijs betrekking heeft: het gaat voortaan niet meer alleen om *zorgleerlingen* op grond van kind kenmerken (stoornissen of beperkingen) maar om *álle* kinderen die extra onderwijsondersteuning om welke reden dan ook nodig hebben.

De wet Passend onderwijs (2012) is in belangrijke mate gebaseerd op deze laatste beleidsbrief.

---

3 Zie voor meer informatie de "Ex-ante evaluatie Passend Onderwijs" van Ledoux van het Kohnstamm Instituut van de Universiteit van Amsterdam (2012), met name hoofdstuk 2, Veranderlijkheid van beleid en beleidsachtergronden.

De essentie daarvan is dat elk schoolbestuur een zorgplicht heeft om alle leerlingen die zich aanmelden en waarvoor extra ondersteuning nodig is ook daadwerkelijk passend onderwijs te bieden, op eigen scholen of elders. Om die verplichting te kunnen nakomen moeten schoolbesturen samenwerken. Daarvoor zijn 77 samenwerkingsverbanden PO en 75 samenwerkingsverbanden VO gevormd, die samen voor een landelijke dekking zorgen. Die samenwerkingsverbanden ontvangen voortaan direct van de overheid een belangrijk deel van de vroegere 'zorgmiddelen'. Zij voeren de regie over de toewijzing van extra onderwijsondersteuning en zijn ook verantwoordelijk voor de verdeling van de bijbehorende middelen naar scholen en schoolbesturen. De samenwerkingsverbanden hebben bij de juridische vormgeving, de te kiezen procedures en de invulling van hun taak een grote mate van vrijheid. In de samenwerkingsverbanden worden ook de scholen voor speciaal onderwijs cluster 3 en 4 opgenomen. De scholen voor blinden en slechtzienden (cluster 1) en doven c.q. leerlingen met ernstige spraak/taalmoeilijkheden (cluster 2) ontvangen zelf rechtstreeks een budget van de overheid en vallen buiten de taak van de samenwerkingsverbanden, omdat zij te weinig leerlingen tellen om te kunnen worden opgenomen in de regionale schaal van de samenwerkingsverbanden. Een ander essentieel kenmerk is dat de financiële middelen voor het zorgstelsel worden gebudgetteerd en niet meer worden toegekend via openeinderegelingen. In totaal wordt het budget vastgesteld op het niveau van 2011. Dat budget wordt bovendien in de loop der jaren op basis van leerlingenaantallen verevend over alle samenwerkingsverbanden. Vanwege het complexe karakter is de voorbereidingsfase van Passend onderwijs met een jaar verlengd tot 1 augustus 2014.

Complexe context bij invoering

De invoering van Passend onderwijs wordt beïnvloed door een aantal andere ontwikkelingen die deels buiten Passend onderwijs omgaan. Een beperkte opsomming kan volstaan, zonder die context diepgaand te analyseren. Het gaat om zorg over inkomsten, over (eisen aan) kwaliteit van het onderwijs en over samenwerking met gemeenten.

De vraag naar de financiële haalbaarheid is in de afgelopen jaren belangrijker geworden. De druk op de financiën speelt sinds 2009 een steeds grotere rol. Met name het voornemen (voorjaar 2012) de invoering van Passend onderwijs gepaard te laten gaan met een bezuiniging van 300 miljoen, legde een hypotheek op de samenwerking met de organisaties voor besturen, schoolleiders en docenten (demonstraties in de Arena). De Eerste Kamer nam de wet op het Passend onderwijs pas aan toen die bezuiniging werd geschrapt. Niettemin is bij veel docenten in het regulier onderwijs *het beeld* blijven bestaan van meer taken en meer leerlingen met minder middelen en bij docenten in het speciaal onderwijs van onzekerheid over het bestaansrecht van hun scholen.

Die zorg is mede ingegeven door het feit dat in elk samenwerkingsverband de hoogte van het budget zal worden gebaseerd op de situatie van 2011 van dat samenwerkingsverband, toen er meestal minder zorgleerlingen waren dan nu. In een belangrijk aantal samenwerkingsverbanden is er bovendien sprake van krimp van het totaal aantal leerlingen. Tot slot speelt de vrees voor de effecten van verevening nu al een grote rol. Er zal een andere verdeling van het landelijk gelijkblijvend budget komen.

Tegelijkertijd met de invoering van Passend onderwijs zijn er hogere eisen gesteld aan het speciaal onderwijs (wet Kwaliteit (Voortgezet)Speciaal Onderwijs). Ook ten aanzien van de kwaliteit van het reguliere onderwijs zijn hogere verwachtingen geuit (bijvoorbeeld in de vorm van referentieniveaus voor taal en rekenen, de prestatiedoelen in de Bestuursakkoorden primair en voortgezet onderwijs en versterking van het inspectietoezicht). De overheid heeft, mede geïnspireerd door de langzaam dalende PISA[4] resultaten, meer nadruk gelegd op verhoging van leeropbrengsten. In veel gevoerde gesprekken wezen bestuurders en schoolleiders erop dat zij meer leerlingen uit het speciaal onderwijs in het reguliere onderwijs verwachten. Die zullen volgens hen vermoedelijk de gemiddelde leeropbrengsten verlagen.
De overheid wijzigt tot slot ook het beleid op het gebied van de jeugdzorg. De verantwoordelijkheid voor de zorg voor jeugd wordt verder gedecentraliseerd van provincies naar gemeenten of naar samenwerkingsverbanden van gemeenten. Passend onderwijs en jeugdzorg zullen veel met elkaar te maken hebben, maar de daarbij behorende structuren zijn nog volop in ontwikkeling, min of meer los van elkaar.

Voldoende voorbereid? Nulmeting Passend onderwijs
Een belangrijke vraag is uiteraard of bij dergelijke complexe omstandigheden de voornaamste actoren voldoende ver gevorderd zijn in hun voorbereiding op de formele start van Passend onderwijs in augustus 2014. De ECPO heeft in het kader van een Nulmeting zeven onderzoeken uitgezet, niet alleen om die vraag te beantwoorden, maar ook om een schets te geven van de situatie nu. Die onderzoeken leveren met de overige informatie over de voorbereidingen op Passend onderwijs een beeld op waarmee toekomstige ontwikkelingen kunnen worden vergeleken.

De uitkomsten van het onderzoek geven aanleiding tot zorg, maar geven ook hoop. Zorgelijk is dat de inhoudelijke invulling van Passend onderwijs nog grotendeels van de grond moet komen, en dat leraren en ouders nog weinig op de hoogte zijn van wat Passend onderwijs is en wat het voor hen gaat betekenen. Hoopgevend is dat de leiding van de samenwerkingsverbanden hard werkt aan de implementatie van Passend onderwijs en daar ook positieve verwachtingen van heeft (zie Nulmeting Passend onderwijs).

Uit gesprekken en uit onderzoeken die door andere instanties –zoals Inspectie en de Algemene Rekenkamer-- zijn opgezet komt het volgende aanvullende beeld naar voren.

- Het ministerie heeft zijn zaken op orde (AMvB[5], aparte website Passend onderwijs, ondersteuning van de schoolbesturen). Helaas is niet duidelijk hoe het departement de focus op Passend onderwijs houdt: de themadirectie JOZ wordt per 1 januari 2015 opgeheven.
- De Implementatieorganisatie Passend onderwijs (IPO) van OCW volgt de voortgang van de implementatie van wet en regelgeving door de samenwerkingsverbanden

4 PISA: Programme for International Student Assessment
5 Algemene maatregel van Bestuur (AMvB)

Passend onderwijs. IPO constateerde dat de meeste verbanden goed vorderen met de bestuurlijke vormgeving, de inhoudelijke vormgeving verkeert nog in een beginfase.

- De Inspectie heeft haar toezichtkader voor toezicht op de samenwerkingsverbanden gereed, met dien verstande dat de normering pas in de toekomst plaatsvindt. Die normering moet er rekening mee houden dat samenwerkingsverbanden en besturen ruimte hebben voor een verschillende invulling van Passend onderwijs. Vanwege de onzekere invoeringssituatie verlengt de Inspectie de aparte eenheid die zich bezighoudt met Passend onderwijs.
- De sectororganisaties hebben in het Referentiekader veel voorbeeldwerkingen opgenomen en gaan de samenwerkingsverbanden ondersteunen met praktijktoetsen en vliegende brigades.
- De Algemene Rekenkamer signaleert financiële risico's bij schoolbesturen PO in verband met de invoering van Passend onderwijs. De Rekenkamer voert op dit moment een vergelijkbaar onderzoek uit in de sector VO.
- De Kinderombudsman trekt aan de bel vanwege het grote aantal kinderen dat thuiszit.
- De Inspectie is kritisch over het vermogen van leraren om te differentiëren bij het aanbieden van lesstof (essentieel voor het bieden van extra ondersteuning) en over de zorgstructuur op scholen.
- Schoolleiders zijn nog onvoldoende voorbereid op hun taak Passend onderwijs binnen hun school te organiseren.

De onderzoeken schetsen het beeld dat de ontwikkeling van Passend onderwijs nog een flinke slag moet maken. Dat maakt het van groot belang de ontwikkelingen de komende tijd op veel aspecten nauwgezet te volgen en waar nodig de overheid en het veld te adviseren over versnelling en/of bijsturing. De ECPO verbindt daaraan de conclusie dat in het Evaluatieplan een veelheid aan vragen aan de orde moet komen. Deze zullen informatie moeten opleveren over de invoering en werking van het nieuwe stelsel op het niveau van de samenleving, maar ook op het niveau van de samenwerkingsverbanden en de scholen. In het volgende hoofdstuk werken we dit uit.

3 Drie vormen van evaluatie

In dit hoofdstuk geeft de ECPO een beknopt overzicht van de drie vormen van evaluatie die in de komende jaren zullen worden gebruikt. Daarbij wordt telkens een aantal onderwerpen benoemd waar de desbetreffende evaluatie zich op zal richten. De verdere uitwerking van de onderwerpen komt in hoofdstuk 4 aan de orde.

Bij de beoordeling van de complexe veranderingen als gevolg van de invoering van Passend onderwijs gaat het uiteindelijk om de beantwoording van drie betrekkelijk simpele vragen:

1. Hoe kunnen we volgen of Passend onderwijs aan de verwachtingen voldoet? (*monitoren*);
2. wat zijn de succes- en faalfactoren die de vorderingen verklaren? (*verklarende evaluatie*);
3. hoe en waarom verschuiven de doelen en de invulling van Passend onderwijs? (*responsieve evaluatie*).

In het Evaluatiekader (2013) heeft de ECPO de drie verschillende vormen van onderzoek (monitoren, verklarende en responsieve evaluatie) beschreven waarmee de beleidswijziging Passend onderwijs geëvalueerd kan worden. In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe deze vormen van evaluatie ingevuld worden. Zowel beleidsonderzoekers uit binnen- en buitenland[6] als beleidsmakers[7] benadrukken het belang van een combinatie van onderzoeksmethoden. Studies waarin dit ter harte is genomen, laten zien dat een mix van methoden rijke evaluaties oplevert; de verschillende designs vullen elkaar aan en geven samen een vollediger beeld.[8]

Monitoring: hoe volgen we of Passend onderwijs aan verwachtingen voldoet?

Bij monitoren gaat het erom vast te stellen of de verwachtingen c.q. doelen van Passend onderwijs uitkomen c.q. worden gehaald. De formuleringen van de ambities voor Passend onderwijs lopen in de vele beleidsstukken nogal uiteen. In het eerder genoemde Evaluatiekader heeft de ECPO de algemene ambities voor Passend onderwijs uit de beleidsstukken verzameld en ten behoeve van de evaluatie als volgt samengevat.

- Leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, hebben een plaats in het onderwijs, voelen zich veilig en gerespecteerd en komen met optimale prestaties uit het onderwijs;
- Ouders van deze leerlingen zijn tevreden over de kwaliteit van het onderwijs, de ondersteuning en de plaatsing van hun kind; ouders van gewone leerlingen ervaren geen nadelen van leerlingen met extra ondersteuning in de klas;
- Op stelselniveau wint het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuning aan kwaliteit, en maken minder leerlingen gebruik van aparte onderwijsvoorzieningen.
- De bureaucratie moet afnemen en het budget beheersbaar blijven.

---

6 Vriens, en Leeuw & Vaessen in OCW (2009); Greene, Benjamin & Goodyear (2001); Scriven (2008); Smith & Smith (2009); Rol & Cartwright (2012).
7 Rouw (2011).
8 Van Noije & Wittebrood (2008, 2010); Strange, Allen, Oakley, Bonell & Stephenson (2006).

Deze algemene ambities zijn door de ECPO verder uitgewerkt in een schema met *doelen* en *tussendoelen*.
Om bijvoorbeeld na te gaan of leerlingen een betere onderwijsondersteuning krijgen (doel) ligt het voor de hand te kijken naar de competenties van leraren (tussendoel)[9]. De doelen zijn grotendeels ontleend aan de door het Kohnstamm Instituut uitgevoerde ex-ante evaluatie (Ledoux, 2012). Daarin wordt een onderscheid gemaakt tussen twee beleidsketens: een keten met doelen op stelselniveau en een keten met doelen op het niveau van de individuele leerling (onderwijskwaliteit). Om vast te kunnen stellen of de doelen behaald gaan worden, heeft de ECPO voor de meeste doelen indicatoren geformuleerd. Ter wille van de hanteerbaarheid is een beperkte hoeveelheid indicatoren opgenomen. Voor het maken van een keuze heeft de ECPO uitvoerig overleg gevoerd met een groot aantal actoren uit het onderwijsveld.

Indicatoren die betrekking hebben op de stelseldoelstellingen richten zich onder meer op de samenwerkingsverbanden. Indicatoren die betrekking hebben op doelstellingen op leerling niveau richten zich vooral op leerling-resultaten, tevredenheid van ouders en de kwaliteit van scholen en docenten (tussendoelen). Deze indicatoren voor een succesvol Passend onderwijsbeleid worden in de tijd gevolgd. Zo is het bijvoorbeeld van belang elk jaar na te gaan of het aantal thuiszitters (leerlingen die geen onderwijs volgen) conform de bedoelingen afneemt. De ambitie is namelijk dat alle leerlingen een plekje hebben in het onderwijs.

Het welslagen van de hele operatie begint bij het begin. In de eerste jaren van de implementatie van de wet zullen de grootste veranderingen plaatsvinden. Samenwerkingsverbanden, scholen en schoolbesturen moeten zich tijdig op de veranderingen voorbereiden, keuzes maken en nieuwe organisatievormen en werkwijzen doorvoeren. In dit verband zijn door de ECPO twee monitorende onderzoeken gepland over de vragen:

- hoe implementeren de samenwerkingsverbanden Passend onderwijs (structuur)?
- hoe implementeren de samenwerkingsverbanden de toewijzing van extra ondersteuning (procedures)?

Medio 2013 is naar deze twee vragen een representatief onderzoek gedaan (Sardes, 2013; Ledoux, 2013). Dat onderzoek geeft een beeld van de uitgangssituatie en kan gezien worden als een nulmeting. Omdat de inhoudelijke invulling van Passend onderwijs in de samenwerkingsverbanden naar verwachting nog een aantal jaren in beslag zal nemen, is een periodieke herhaling van deze onderzoeken tot en met 2018 gepland (zie bijgevoegd schema Onderzoekplanning Monitorend onderzoek). Daarbij zal ook het onderzoek van de Inspectie naar de ondersteuningsstructuur van de samenwerkingsverbanden worden betrokken.

9 Evaluatiekader Passend onderwijs, Bijlage IV (ECPO, 2013).

Indicatoren op het niveau van het *stelsel* zijn:

- Het aantal thuiszitters;
- Het aantal leerlingen dat gebruik maakt van aparte voorzieningen;
- Het aantal klachten over toewijzing van extra ondersteuning;
- De mate van transparante inzet van financiën.

Indicatoren op het niveau van de leerling (*onderwijskwaliteit)* zijn:

- De kwaliteit van het ondersteuningsaanbod op school;
- Passend onderwijs in de klas: het aantal leraren dat kan omgaan met verschillen;
- Leerresultaten van leerlingen die extra ondersteuning krijgen[10];
- Sociale/emotionele ontwikkeling van leerlingen die extra ondersteuning krijgen;
- Diploma/startkwalificatie van leerlingen die extra ondersteuning krijgen;
- Tevredenheid van ouders over kwaliteit/ plaatsing van hun kind (inventarisatie klachten);
- Tevredenheid van ouders over passendheid plek/geboden ondersteuning (bevraging ouders).

Niet voor alle doelen is al een indicator gedefinieerd. Het betreft:

- Bureaucratie;
- Actieve samenwerking met gemeenten;
- De mate waarin leerlingen met extra ondersteuning vaker een betaalde plek op de arbeidsmarkt vinden en minder vaak een uitkering behoeven.

Voor de eerste twee doelen moet zo spoedig mogelijk een indicator ontwikkeld worden, zodat er onderzoek naar de huidige stand van zaken kan worden gedaan. Voor het derde doel heeft de ECPO afgezien van het formuleren van een indicator. Dit wordt toegelicht in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 4 geeft een overzicht van de gekozen indicatoren en de onderzoeken (nulmetingen) die reeds verricht zijn.

Verklarende evaluatie: welke succes- en faalfactoren verklaren de vorderingen?

Met het monitoren van de realisatie van Passend onderwijs wordt een antwoord gegeven op de vraag in hoeverre de beleidsdoelen met de interventies in het kader van het Passend onderwijsbeleid dichterbij komen. Hierbij blijft echter onduidelijk *waarom* de doelen (al dan niet) gerealiseerd worden. De kern van de verklarende evaluatie is de vraag: wat werkt voor wie in welke omstandigheden, en waarom?[11] De verklaring *hoe* en *waarom* beleidsinterventies werken is relevant voor zowel beleidsmakers als uitvoerders van het Passend onderwijsbeleid. Is er bijvoorbeeld een verband tussen de aard van de toewijzing van extra onderwijsondersteuning door het samenwerkingsverband en het succes in termen van leerprestaties van de betrokken leerlingen? Hangen de kansen voor leerlingen af van de breedte van het ondersteuningsprofiel van de school?

10 Onderdeel van de indicator leerresultaten is ook de leerloopbaan. Daarbij zal speciale aandacht uitgaan naar de overgangen tussen PO en VO en tussen VO en MBO.

11 Pawson & Tilley (1997). Zie voor meer informatie ook de methodiek voor verklarende evaluatie van Pater, Sligte & Van Eck (2012). De positieve dan wel negatieve gevolgen van de omstandigheden (bijvoorbeeld de context of incidenten) worden in dit Evaluatieplan via de responsieve evaluatie onderzocht.

Antwoord op dit soort vragen laat zien wat bijdraagt aan het ontstaan van *best* en *bad practices* en helpt succes- en faalfactoren te identificeren. Verspreiding van die kennis en ervaringen dragen weer bij aan bijsturing van het Passend onderwijs in de bedoelde richting.

Het monitorende onderzoek en de verklarende evaluatie zijn complementair aan elkaar. Verklarende evaluatie wordt ingezet om te zoeken naar de oorzaken van het optreden of het uitblijven van verwachte effecten zoals die in het monitorend onderzoek zijn vastgesteld of om na te gaan waarom eventuele niet-bedoelde effecten optreden. Verklarende evaluatie wordt ingezet:

- als het monitorend onderzoek ontwikkelingen laat zien die om een verklaring vragen, bijvoorbeeld als er onbedoelde gevolgen van beleidsinterventies optreden of grote verschillen ontstaan tussen vergelijkbare samenwerkingsverbanden;
- om de veronderstelde relatie tussen beleidsinterventies en daarmee te bereiken doelen te verklaren;
- wanneer er zorgelijke signalen uit het veld komen.

Bij signalen uit het veld kan het bijvoorbeeld gaan om de vraag of er sprake is van perverse prikkels in het systeem, en hoe die werken.

Belangrijke onderwerpen voor verklarende evaluatie met betrekking tot de relatie tussen beleidsinterventie en doelen zijn:

- een studie naar het effect van leerkrachtcompetenties op prestaties (in brede zin) van klas en leerling;
- een studie naar het effect van (veranderende) klassencompositie op leerprestaties, waarin ook nagegaan wordt of het opnemen van zorgleerlingen in de klas nadelig zou (kunnen) zijn voor de rest van de leerlingen;
- een studie naar een mogelijke relatie tussen de uitkomsten van de leeropbrengsten (voor het primair onderwijs bijvoorbeeld CITO scores) in een samenwerkingsverband en het verwijzingspercentage.

Verklarend onderzoek wordt ingezet om de vraag te beantwoorden welke beleidsinterventie(s) wel of niet werken of anders werken dan bedoeld. Het gaat om de beleidsinterventies zoals:

- Rol en taak van samenwerkingsverbanden; inclusie van speciaal onderwijs;
- Schoolprofielen (ondersteuningsprofielen) en dekkend aanbod;
- Realisatie van dekkend aanbod;
- Toewijzing van extra ondersteuning;
- Afstemming tussen onderwijs en jeugdzorg;
- Zorgplicht;
- Ontwikkelingsperspectief;
- Samenhang tussen ondersteuningsbeleid en kwaliteitsbeleid;
- Vaardigheden en attitude van leraren (professionalisering om passend onderwijs te kunnen bieden;
- Rol en ervaringen van ouders, keuzevrijheid;

- Budgetfinanciering, verevening en middelenbesteding;
- Referentiekader;
- Rol van de Inspectie.

Het monitorend onderzoek zal naar verwachting niet voor 2015/2016 tot uitkomsten leiden die om verklarende evaluatie vragen. Ook onbedoelde gevolgen van beleidsinterventies of grote verschillen tussen samenwerkingsverbanden zullen pas over enige tijd optreden.

In gesprekken van de ECPO met vertegenwoordigers uit het onderwijsveld zijn nu reeds vragen naar voren gekomen waar verklarend onderzoek een antwoord op zou kunnen geven. De ECPO hecht belang aan de volgende vragen, die vaak verbijzonderingen zijn van de bovengenoemde thema's.

- Zorgplicht en een passend onderwijsaanbod:
    - Worden leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, voldoende begeleid bij schoolovergangen, bijvoorbeeld van PO naar VO, van VO naar MBO, van regulier naar speciaal onderwijs en van speciaal naar regulier?
    - Bieden scholen de leerlingen van wie de rugzak vervalt per 1-8-2014 een passende ondersteuning?
    - Bieden VO scholen kinderen die moeite hebben met de gekozen leerweg in het VO maar in principe wel capaciteiten hebben die leerweg te volgen, passende ondersteuning of wordt (te snel) gekozen voor afstroom?
    - Hoe gaan scholen en samenwerkingsverbanden om met VSO leerlingen ouder dan 16 jaar die nu nog een aantal jaren onderwijs volgen op het VSO voordat ze in de samenleving 'losgelaten' worden?
- Budgetfinanciering, verevening en middelenbesteding:
    - Hoe beïnvloedt de verevening de vormgeving van de zorgplicht en van de kwaliteit van ondersteuning in samenwerkingsverbanden die de komende jaren minder budget krijgen en in samenwerkingsverbanden die meer budget gaan krijgen?
- Vaardigheden en attitude van leraren; rol van de Inspectie:
    - Wat beïnvloedt de door leraren ervaren spanning tussen nadruk op verhoging van onderwijsopbrengsten en zorg voor (meer) leerlingen met behoefte aan extra onderwijsondersteuning? Hoe is de invloed van de Inspectie hierop?
- Schoolprofielen en dekkend aanbod:
    - Krijgen kinderen die ondersteuning nodig hebben vanuit cluster 1 of 2 die ondersteuning ook daadwerkelijk? Worden kinderen niet ten onrechte aangemeld voor cluster 1 of 2? Als er wachtlijsten ontstaan of kinderen tussen wal en schip vallen: hoe komt dat dan?
- Rol en taak van de samenwerkingsverbanden:
    - Treedt er verlies van expertise op doordat werknemers uit het speciaal onderwijs niet ingepast worden in het samenwerkingsverband?

- Rol van ouders, keuze vrijheid:
  - o Zijn de instrumenten die ingezet zijn om ouders een positie te geven, zoals medezeggenschapsraden, op overeenstemming gericht overleg, bezwaarcommissies, geschillencommissie, etc. voldoende om te zorgen dat kinderen die extra ondersteuning nodig hebben ook naar de mening van de ouders een passend aanbod krijgen?
- Ontwikkelingsperspectief:
  - o Is het ontwikkelingsperspectief een bruikbaar en effectief instrument om planmatig ondersteuning te bieden aan kinderen die dat nodig hebben?
  - o Wordt het uitstroomperspectief voor kinderen in het kader van het ontwikkelingsperspectief voldoende ambitieus vastgesteld?

Deze vragen lopen vooruit op de feitelijke implementatie van de beleidsinterventies. Ze komen voort uit de discussies in samenwerkingsverbanden over de vormgeving van Passend onderwijs. Het zijn plausibele succes- en faalfactoren en het is dan ook belangrijk om deze aandachtspunten snel op te pakken zodat er ook tijdig inzicht ontstaat. Bovengenoemde vragen voor verklarend onderzoek moeten verder worden uitgewerkt tot onderzoeksvoorstellen. Voor vragen die betrekking hebben op de zorgplicht en de financiën en verevening is komend jaar al onderzoek noodzakelijk. (zie schema Onderzoekplanning Verklarende evaluatie)

Responsieve evaluatie: verschuiven de doelen en invulling van Passend onderwijs?
Eerder is al aangegeven dat er zich tijdens de lange invoeringsperiode allerlei veranderingen kunnen voordoen. Dat kan leiden tot veranderingen in het Passend onderwijsbeleid en/of in de aanpak van Passend onderwijs, bijvoorbeeld in de vorm van verschuivingen in probleemdefinities, verschuivingen in interventies en mogelijk op termijn ook verschuivingen in gelegitimeerde succesmaten (zie hoofdstuk 1). Dergelijke onderwerpen worden in een responsieve evaluatie expliciet onderwerp van onderzoek[12]. Deze vorm van evaluatie kent een breed, explorerend karakter. Thema's kunnen zijn:

- De context van Passend onderwijs, maatschappelijke ontwikkelingen en overig kabinetsbeleid;
- De eventuele wijzigingen in de definitie van Passend onderwijsbeleid;
- De invulling van het beleid door actoren zelf.

De responsieve evaluatie maakt zichtbaar hoe Passend onderwijs in het onderwijsveld beleefd wordt en hoe deze perceptie – mogelijk- in de loop van de tijd verandert. Een responsieve evaluatie geeft ook inzicht wanneer er incidenten plaatsvinden of onrust ontstaat over ongewenste situaties die door het veld worden toegeschreven aan beleidsmaatregelen Passend onderwijs.

12 Zie voor meer informatie het werk van Tineke Abma; bijvoorbeeld: Abma, T. (2007) *Responsief evalueren. Discoursen, controversen en allianties in het postmoderne*. Delft: Eburon.

Het gaat dus om de praktijk zoals die zich voordoet. Het speelveld wordt in kaart gebracht, samen met de mensen die erin participeren. De resultaten van het onderzoek worden naar het onderwijsveld teruggekoppeld.
De genoemde thema's worden hieronder kort uitgewerkt.

Context analyse: verandert de context zo, dat Passend onderwijs een andere invulling krijgt?
Binnen de responsieve evaluatie vindt een contextanalyse plaats. Een dergelijke analyse[13] beschrijft de context waarbinnen samenwerkingsverbanden en scholen aan Passend onderwijs werken. Uit onderzoek is bekend dat scholen beter in staat zijn om veranderingen door te voeren, als het beleid en de prikkels die ze uit de omgeving krijgen consistent zijn. Daarbij gaat het om consistentie in de tijd en om consistentie tussen verschillende 'beïnvloedende' organisaties zoals het ministerie, de lokale overheid en de Inspectie. Eerder onderzoek laat zien dat consistent beleid zelden voorkomt.[14] Naast regelgeving kan ook het publieke en politieke debat van (grote) invloed zijn[15]. De context waarin scholen en samenwerkingsverbanden functioneren beïnvloedt, samen met de manier waarop scholen en samenwerkingsverbanden daarmee omgaan, het verloop en welslagen van de uitvoering van Passend onderwijs.

Responsieve evaluatie: verschuiven de doelen en de invulling van Passend onderwijs?
De responsieve evaluatie kan concreet vorm krijgen in een longitudinale case study. In dat geval wordt een aantal samenwerkingsverbanden en besturen gedurende de gehele looptijd van de invoering van Passend onderwijs gevolgd. Met een weloverwogen selectie van samenwerkingsverbanden kan er een goed beeld ontstaan van de situatie in het hele land. Bij zo'n casestudy kan ook het effect van de samenwerking tussen jeugdzorg en het samenwerkingsverband Passend onderwijs worden betrokken. De beleidsverwachting is dat jeugdzorg en passend onderwijs elkaar versterken, zeker nu op beide terreinen een beleidswijziging plaatsvindt. In de responsieve evaluatie kan worden nagegaan hoe de relatie en afstemming met de buitenschoolse zorg verloopt.

In een aparte studie kan het *gedrag van ouders* die op zoek zijn naar passend onderwijs voor hun kind worden gevolgd. Ouders zullen daarbij een weg zoeken door alle regels (van de overheid, gemeente, samenwerkingsverband en school) om voor hun kind de ondersteuning en de plaats te krijgen die zij nodig vinden. Hun zoektocht en de keuzes die ze daarbij maken laten zien hoe er in de praktijk met de wet- en regelgeving wordt omgegaan. Wat werkt in de praktijk wel en wat werkt niet?

---

13 Zie voor goede voorbeelden de publicaties van Waslander met verschillende medeauteurs (2006, 2009, 2013).
14 Onderwijsraad (2007); Datnow (2005); Maden (2001); Desimone (2002); Waslander (2006); Waslander & Van der Weide (2009); Waslander, Van der Weide & Pater (2011).
15 Waslander, Van der Weide & Pater (2011).

De resultaten van een responsieve evaluatie laten zich goed bespreken in bijeenkomsten, expertmeetings en/of conferenties met diverse actoren tegelijkertijd. Zo kan sneller worden vastgesteld of er inderdaad sprake is van verschuivende panelen en verschuivende opvattingen. De uitkomsten van responsieve evaluatie kunnen er ook toe leiden dat (delen van) het Evaluatieplan heroverwogen moet worden. De planning is opgenomen in het schema Onderzoekplanning Responsieve evaluatie.

4 Gegevensbronnen, onderzoekplanning en kosten

Gegevensbronnen

Het Nationaal regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) is aangewezen om het Evaluatieplan uit te voeren[16]. Het NRO krijgt een budget om het nodige evaluatie onderzoek uit te zetten. Zij draagt zorg voor een goede voortgang van de onderzoeken en koppelt de uitkomsten gaandeweg terug aan de bewindspersoon van OCW, de Tweede Kamer en het onderwijsveld. Het NRO zal ook gebruik moeten maken van onderzoek door andere instanties zoals de Inspectie voor het onderwijs. De Inspectie plant haar onderzoek doorgaans vooruit. Bij de in dit plan beschreven onderzoeken is reeds rekening gehouden met voorgenomen onderzoek door de Inspectie van het onderwijs. Ook ander, incidenteel onderzoek zal in het kader van de evaluatie betrokken worden bij het uiteindelijke beeld van de ontwikkeling van Passend onderwijs. Dit nog niet geplande onderzoek kan uiteraard niet in het Evaluatieplan opgenomen worden.

Een noodzakelijke voorwaarde voor het realiseren van de evaluatie van het Passend onderwijsbeleid is de beschikbaarheid van gegevensbronnen. Als er onvoldoende gegevens beschikbaar zijn, is monitoring op de vermelde indicatoren niet of onvoldoende mogelijk. In sommige gevallen betekent dit dat een gegevensverzameling die stopt voor 2020 (bijvoorbeeld COOL en COOL speciaal) gecontinueerd zou moeten worden.

In hoofdstuk 3 zijn de indicatoren benoemd die aangeven of Passend onderwijs zich ontwikkelt zoals bedoeld. Hieronder volgt een omschrijving van de indicatoren waarbij aangegeven is in welke richting ontwikkelingen op dat aspect verwacht worden. Daarna volgt een beschrijving van gegevensbronnen waar informatie over deze indicatoren gevonden kan worden. Die informatie is samengevat in het bijgevoegde schema Indicatoren Passend onderwijs.

Indicatoren op het niveau van het *stelsel* en de daarbij verwachte trends zijn:

- *Thuiszitters:* Het aantal en percentage leerlingen per samenwerkingsverband dat (zonder medische noodzaak) langer dan een maand thuiszit neemt af.
- *Klachten zorgtoewijzing:* Het aantal/percentage klachten bij de Landelijke Geschillencommissie, onderwijsconsulenten, College voor de rechten van de mens, Landelijke klachtencommissie en telefonische informatie- en steunpunten voor ouders m.b.t. toewijzing van ondersteuning, plaatsing van leerlingen en bureaucratie neemt af vanaf schooljaar 2016/2017.

16 De ECPO acht het essentieel dat het NRO zowel de regie heeft over de evaluatieonderzoeken als over de adviezen die op grond daarvan moeten worden gegeven aan de bewindspersoon en eventuele anderen. Zie hoofdstuk 6. De rest van dit hoofdstuk gaat uit van die tweeledige taakstelling.

- *Voorzieningengebruik:* Het aantal/percentage leerlingen dat gebruik maakt van een aparte voorziening zoals (voortgezet) speciaal onderwijs, speciaal basisonderwijs, OPDC's[17], en van de aparte leerweg voor zorgleerlingen in het voortgezet onderwijs, het praktijkonderwijs (PRO), neemt geleidelijk af.
- *Transparante financiën:* Het aantal/percentage samenwerkingsverbanden dat het budget voor ondersteuning apart verantwoordt, transparant maakt voor welke doelen het ingezet wordt, en welke resultaten leerlingen die extra ondersteuning krijgen bereiken, neemt toe.

Indicatoren op het niveau van de *leerling* (*onderwijskwaliteit)* zijn:

- *Ondersteuningsaanbod:* Oordeel van de Inspectie over de kwaliteit van het ondersteuningsaanbod van scholen verbetert.
- *Passend onderwijs in de klas, toerusting docenten:* Het percentage leraren dat zelf van mening is om te kunnen gaan met verschillen en met leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben neemt toe, het oordeel van de Inspectie over de mate waarin leraren om kunnen gaan met verschillen tussen leerlingen verbetert.
- *Leerresultaten leerlingen:* De leerresultaten van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben blijven gelijk of stijgen, evenals de leerresultaten van gewone leerlingen (rekenen/wiskunde, lezen/taal, schoolloopbaan waaronder startpositie in VO).
- *Sociale/emotionele ontwikkeling leerlingen:* De sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen die extra ondersteuning krijgen blijft gelijk of verloopt gunstiger.
- *Diploma/startkwalificatie leerlingen:* Het percentage leerlingen met extra ondersteuning dat een diploma of startkwalificatie heeft gehaald blijft gelijk of neemt toe.
- *Tevredenheid ouders kwaliteit/plaatsing:* Het aantal klachten van ouders over de kwaliteit van het onderwijs en over de plaatsing van kinderen die extra ondersteuning nodig hebben vermindert.
- *Tevredenheid ouders passendheid plek/geboden begeleiding:* Ouders van leerlingen met extra ondersteuning zijn meer tevreden over de toewijzing van extra ondersteuning, de passendheid van de onderwijsplek en de geboden begeleiding.

De ECPO heeft ervan afgezien bij de indicatoren aan te geven wat de uitkomst op die indicator moet zijn (i.e. hoe groot bijvoorbeeld een toe- of afnamen moet zijn) en binnen hoeveel tijd dat bereikt moet worden. Zo'n normering kan pas na verloop van tijd een plaats krijgen.

Niet voor alle doelen is al een indicator gedefinieerd. Het betreft:

- *Bureaucratie:* een belangrijk doel van Passend onderwijs is het verminderen van de bureaucratie, vooral rondom het toewijzen van extra ondersteuning of het verwijzen van leerlingen naar speciaal onderwijs. Voor dit doel is nu nog geen meetbare indicator geformuleerd. Gaat het om de beleefde bureaucratie, of bijvoorbeeld om de meetbare kosten van de vereiste procedures en tijdsinvestering van de direct betrokkenen? Komend jaar zal een indicator voor bureaucratie geformuleerd moeten worden in uitwisseling met de Kafka brigade die met de samenwerkingsverbanden bureaucratie gaat onderzoeken.

---

17 Orthopedagogisch Didactisch Centrum

- *Actieve samenwerking met gemeenten:* ook hiervoor zal nog een concrete indicator/ zullen indicatoren geformuleerd moeten worden. Samenwerkingsverbanden zullen met name met gemeenten samenwerken op het gebied van de jeugdzorg, die nog naar de gemeenten gedecentraliseerd moet worden. Maar ook op andere gebieden, bijvoorbeeld het voorkómen van thuiszitters, is samenwerking met de gemeenten van belang. Dit voorjaar moeten samenwerkingsverbanden met gemeenten op overeenstemming gericht overleg voeren over het ondersteuningsplan. Dan zullen plannen worden gemaakt voor de samenwerking. In 2015 zal een indicator ontwikkeld moeten zijn voor de samenwerking met de gemeenten.
- *De mate waarin leerlingen met extra ondersteuning vaker een betaalde plek op de arbeidsmarkt vinden en minder vaak een uitkering behoeven.* De ECPO heeft ervan afgezien voor dit doel een indicator(en) te ontwikkelen, omdat er te veel andere factoren zijn die het verwerven van een betaalde plek op de arbeidsmarkt beïnvloeden.

Ervaring uit de nulmetingen, beschikbaarheid gegevens voor monitoring
Een belangrijk deel van de bovengenoemde indicatoren is meegenomen in de nulmetingen, onderzoeken die in 2013 in opdracht van de ECPO zijn uitgevoerd. Bij deze onderzoeken zijn definities van begrippen en onderzoeksmethoden vastgelegd. De onderzoeken kunnen de komende jaren herhaald worden om de ontwikkeling van Passend onderwijs op de betreffende indicatoren te kunnen volgen. In het bijgevoegde schema met Indicatoren Passend onderwijs is aangegeven of er een nulmeting is uitgevoerd. Voor sommige indicatoren komen of zijn gegevens uit andere bronnen beschikbaar, bijvoorbeeld gegevens uit onderzoek van de Inspectie voor het onderwijs. Hieronder wordt nader ingegaan op de vraag of en hoe onderzoek naar de ontwikkeling van Passend onderwijs aan de hand van de indicatoren mogelijk is, welke gegevens bronnen van andere instanties beschikbaar zijn en met welke frequentie het onderzoek herhaald zou moeten worden.

Thuiszitters
Over thuiszitters zijn nu geen betrouwbare gegevens beschikbaar. Het ministerie van OCW (DUO) en de Inspectie voor het onderwijs werken er met de leerplichtambtenaren aan om de registratie van thuiszitters op orde te krijgen. Daar moeten ook leerlingen die ontheffing van de leerplicht krijgen bij betrokken worden.

Klachten zorgtoewijzing
Naar deze indicator is nog geen nulmeting onderzoek uitgezet. Sommige klachtencommissies moesten begin 2013 nog opgericht worden, andere dreigen te verdwijnen. Om zicht te houden op het functioneren van de zorgtoewijzing in samenwerkingsverbanden is het laagdrempelige oudersteunpunt Passend onderwijs van groot belang. Het is dringend gewenst dat dit blijft voortbestaan. Aanbevolen wordt in 2014 met de genoemde instanties afspraken te maken over de registratie van klachten en in het jaar 2015 een nulmeting van de klachten uit te voeren en deze klachten te analyseren.

Voorzieningengebruik
Het aantal leerlingen in aparte voorzieningen is beschikbaar bij DUO[18], met uitzondering van het aantal leerlingen in OPDC's, Rebound, Herstart, en Op de Rails. In het onderzoek naar Kengetallen is het aantal leerlingen in aparte voorzieningen vastgelegd en een deel van de leerlingen in OPDC's, Rebound, Herstart, en Op de Rails in kaart gebracht. In de toekomst zullen leerlingen in OPDC's bij DUO bekend zijn. Rebound, Herstart en Op de Rails verdwijnen als van overheidswege gesubsidieerde voorzieningen.

Transparante financiën
Voor deze indicator is geen representatieve nulmeting uitgevoerd. Eerder onderzoek laat zien dat de voorschriften voor financiële verantwoording van middelen voor extra ondersteuning er niet op gericht zijn zichtbaar te maken of deze middelen ook daadwerkelijk terecht komen in de klas van de leerlingen die extra steun nodig hebben. Er kan via casestudies slechts een globale indruk worden verkregen hoe in deze scholen met de middelen voor extra ondersteuning omgegaan wordt. Representatief onderzoek naar de mate waarin middelen voor extra ondersteuning doelmatig, effectief en efficiënt worden ingezet is nu niet mogelijk[19, 20]. Om een dergelijk onderzoek te kunnen doen moet de financiële verantwoording door scholen en samenwerkingsverbanden op een andere leest worden geschoeid. Het overleg tussen OCW en de sectorraden om 'Vensters voor verantwoording' uit te breiden kan een stap in deze richting zijn. OCW kan ook eisen stellen aan financiële jaarverslagen van schoolbesturen. In 2014/2015 moet een concrete indicator voor transparante inzet financiën ontwikkeld worden.

Ondersteuningsaanbod
De Inspectie van het onderwijs beoordeelt de kwaliteit van het ondersteuningsaanbod van scholen en rapporteert over de ontwikkeling daarin. De Inspectie toetst jaarlijks de kwaliteit van het ondersteuningsaanbod van scholen. Zij doet dat met name bij scholen waar zij een risico vermoedt ten aanzien van het functioneren van de school. Er wordt daarnaast periodiek een kleine landelijke steekproef getrokken waar het ondersteuningsaanbod van scholen wordt beoordeeld. Die steekproef moet een representatief beeld geven op landelijk niveau. De steekproef is echter te klein om op het niveau van samenwerkingsverbanden uitspraken te kunnen doen over de kwaliteit van het ondersteuningsaanbod van de deelnemende scholen.

Passend onderwijs in de klas. In het nulmeting onderzoek onder leraren in het VO is hun competentiebeleving ten aanzien van het omgaan met leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben in kaart gebracht. In het kader van BOPO onderzoek is een vergelijkbaar onderzoek gedaan bij leraren in het PO[21]. Deze onderzoeken kunnen periodiek herhaald worden.

18 Dienst uitvoering Onderwijs (DUO).
19 Van der Hoff-Israël, De Wit, Verschure & Bos (2009).
20 De Vijlder, Verschoor, Rozema, Van Velden & Gansewinkel (2012).
21 Smeets, Blok, & Ledoux (2013).

Leerresultaten van leerlingen
In het nulmeting onderzoek Kengetallen is op basis van data uit het cohort onderzoek COOL 5-18 en COOL Speciaal weergegeven wat schoolprestaties zijn van leerlingen in de groepen 2, 5 en 8 in het basisonderwijs. Deze zijn vergeleken met leerlingen die volgens de leerkracht extra ondersteuning nodig hebben en met leerlingen in speciale voorzieningen. Om leerresultaten ook de komende periode te kunnen volgen is het nodig om de cohortonderzoeken COOL 5-18 en COOL Speciaal te continueren.

Sociaal emotionele ontwikkeling van leerlingen. In de cohortonderzoeken COOL en COOL Speciaal is beperkte aandacht voor aspecten van de sociaal emotionele ontwikkeling van 'gewone' leerlingen, leerlingen met extra ondersteuning of leerlingen in speciale voorzieningen. Bekeken moet worden of de metingen van de sociaal emotionele ontwikkeling voldoen in het kader van de evaluatie Passend onderwijs.

Diploma/startkwalificatie van leerlingen met extra ondersteuning
In het onderzoek Kengetallen is een beperkte nulmeting voor deze indicator opgenomen, namelijk de diploma's/startkwalificaties van een cohort LWOO leerlingen en PRO leerlingen. Deze nulmeting moet in 2014-2015 uitgebreid worden met metingen van diploma's en startkwalificaties van andere groepen VO leerlingen (VMBO zonder LWOO, HAVO, VWO) die recent de school verlaten hebben. Data daarvoor zijn in principe bij DUO en het CBS beschikbaar.

Tevredenheid ouders kwaliteit/plaatsing en passendheid plek/geboden ondersteuning In het nulmeting onderzoek naar de tevredenheid van ouders is een aantal aspecten van beide indicatoren in beeld gebracht bij ouders van gewone leerlingen en bij ouders van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Dit onderzoek kan periodiek herhaald worden. Klachten van ouders zijn daarin nog niet opgenomen en zullen in komend onderzoek meegenomen moeten worden.

Monitoring van invoering van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden

In het Evaluatiekader is voorzien dat gedurende de eerste jaren een tijdelijke monitoring nodig is om te volgen hoe de samenwerkingsverbanden Passend onderwijs feitelijk implementeren en of dat tegemoet komt aan de bedoelingen van het beleid. In 2013 heeft de ECPO bij wijze van nulmeting laten onderzoeken hoe samenwerkingsverbanden zich voorbereiden op de invoering van Passend onderwijs. De thema's die in dit onderzoek aan bod kwamen zijn:

1. Bestuurlijk-organisatorische voorbereidingen;
2. Voorbereidingen met betrekking tot ondersteuning en medezeggenschap van ouders;
3. Voorbereidingen met betrekking tot toerusting van scholen;
4. Voorbereidingen met betrekking tot samenwerking en afstemming;
5. Voorbereidingen met betrekking tot implementatieproces van Passend onderwijs.

Er is onderzoek uitgevoerd naar een van de belangrijkste taken van het samenwerkingsverband: het verzorgen van de toewijzing van extra ondersteuning en de toelaatbaarheidsverklaring van leerlingen tot speciaal onderwijs.
Thema's die hierbij aan de orde komen zijn:

1. Transparantie, toegankelijkheid en rechtsgelijkheid c.q. rechtszekerheid;
2. Flexibiliteit en hulp op maat;
3. Deskundigheid en kwaliteitsbewaking;
4. Medicalisering;
5. Complexiteit en bureaucratie;
6. Kosten;
7. Belemmeringen.

Gezien de belangrijke functie van de samenwerkingsverbanden, verdient het aanbeveling ook in de eerste jaren na invoering van Passend onderwijs de vinger aan de pols te houden. Na invoering blijft de rol van de samenwerkingsverbanden in Passend onderwijs van belang. Onderzoek naar de samenwerkingsverbanden is daarom tot en met 2018 in de planning opgenomen.

Het onderzoek naar de samenwerkingsverbanden en de toewijzing van extra ondersteuning zal naarmate de implementatie vordert aangepast moeten worden. Zo kan in het herhalingsonderzoek naar de samenwerkingsverbanden het onderdeel bestuurlijk organisatorische voorbereidingen minder gewicht krijgen en de positie van scholen voor speciaal onderwijs meer aandacht krijgen. In herhalingsonderzoek naar samenwerkingsverbanden en naar de toewijzing van extra ondersteuning zal de schoolleider beter in beeld gebracht moeten worden.

Frequentie van herhalingsonderzoek voor monitoring
In dit Evaluatieplan wordt de frequentie van het 'monitor onderzoek' gepland. Daarbij wordt een middenweg gezocht tussen wat wenselijk is en wat haalbaar lijkt.
Ruwweg is de volgende richtlijn aangehouden:

- Onderzoek waarvoor de benodigde data beschikbaar zijn in bestanden die door andere instanties jaarlijks verzameld worden (DUO, leerplichtambtenaren van de gemeenten, klachtencommissies, e.d.) zal jaarlijks herhaald worden.
- Onderzoek waarvoor de gegevens ontleend worden aan interviews en enquêtes in het onderwijsveld wordt niet vaker dan twee jaarlijks uitgevoerd.
- Wanneer het monitor onderzoek gebruik maakt van gegevens die minder frequent verzameld worden, bijv. gegevens uit de cohortonderzoeken COOL en COOL Speciaal, wordt de frequentie van dat onderzoek aangepast aan de beschikbaarheid van die gegevens. De cohortonderzoeken COOL en COOL Speciaal worden bijvoorbeeld eens per drie jaar uitgevoerd.

In het schema Indicatoren Passend onderwijs is het gewenste monitoronderzoek opgenomen met aanduiding van de gegevens bron en de frequentie voor herhaling van het onderzoek. In het schema Onderzoekplanning monitorend onderzoek is een planning voor het monitoronderzoek opgenomen.

Planning van verklarend onderzoek
Pas wanneer er vanuit het monitorend onderzoek enig zicht is op het al dan niet optreden van effecten van beleidsinterventies-- bedoeld of onbedoeld—is verklarend onderzoek aan de orde. Naar verwachting zal dat over ongeveer twee jaar voor het eerst het geval zijn. In de planning is opgenomen dat verklarend evaluatieonderzoek naar effecten van beleidsinterventies vanaf 2015 uitgevoerd wordt.

In de beleidstheorie zijn nu reeds belangrijke schakels aan te wijzen waar een relatie verondersteld wordt tussen beleidsinterventies en daarmee te bereiken doelen. Deze kunnen in onderzoek verder bevestigd en uitgewerkt worden. In hoofdstuk 3 zijn daar voorbeelden van genoemd. Deze onderwerpen zijn op korte termijn gepland. Ook in latere jaren is ruimte gepland voor dit type onderzoek.

Uit het veld komen nu reeds signalen, n.a.v. de voorbereidingen op de implementatie van Passend onderwijs. Daaruit komen plausibele risico's bij de invoering van bepaalde beleidsinterventies in het kader van Passend onderwijs naar voren. Zo zijn er bijvoorbeeld zorgen of leerlingen die nu ondersteuning krijgen vanuit een leerlinggebonden budget, en dat budget per 1 augustus 2014 verliezen, na die datum wel de ondersteuning blijven krijgen die van scholen, gezien hun zorgplicht, verwacht mag worden.

Verklarend onderzoek naar risico's die zich bij de invoering van de zorgplicht kunnen voordoen en naar anticiperend gedrag van samenwerkingsverbanden die door de verevening budget moeten inleveren wordt in 2014 en 2015 gepland. Ook voor de jaren daarna wordt budget gereserveerd voor risico's die nu al vanuit het onderwijsveld naar voren zijn gebracht.

Planning van responsieve evaluatie
De longitudinale case study start in het voorjaar van 2015. In 2014 moeten samenwerkingsverbanden en scholen geselecteerd en benaderd worden om deel te nemen. Het onderzoek loopt door tot en met 2019 (4 jaar). Gesprekken met de 'samenwerkingsverbanden en besturen vinden om de 2 jaar plaats. In 2018 worden daarnaast, in het kader van de contextanalyse, met elk van de deelnemende samenwerkingsverbanden en een aantal scholen interviews gehouden over de implicaties van de context op hun handelen.

De contextanalyse volgt bovendien gedurende de gehele invoering van Passend onderwijs het publieke en politieke debat en de (wijzigende) regelgeving. In 2015 vindt een analyse over de periode 2013 t/m 2015 plaats en in 2017 over de periode 2015 t/m 2017. De contextanalyse wordt afgerond in 2019. De rapportage omvat een beschrijving van het verloop van het debat en een verslag van de interviews die binnen de case study zijn gehouden over de implicaties van ontwikkelingen in de context op de dagelijkse schoolpraktijk. In dit verband kunnen ook expertmeetings gehouden worden.

Onderzoek naar het feitelijk gedrag van ouders vindt om de twee jaar plaats, start in 2016 met een tweede meting in 2018.

Schatting benodigde budget

Dit Evaluatieplan beschrijft het onderzoek dat in het kader van de evaluatie Passend onderwijs nodig is en geeft daar ook een planning voor. De onderzoeken moeten wel nader uitgewerkt worden, een precieze begroting is nu niet mogelijk.
De ECPO geeft een globale aanduiding voor het benodigde budget, waarbij binnen het totaal beschikbare budget per jaar een onderverdeling gemaakt wordt naar de verschillende vormen van evaluatie. Deze verdeling is mede ingegeven door de ervaring met de kosten van het onderzoek dat de ECPO afgelopen jaren heeft laten uitvoeren. Gezien het beperkte budget zal telkens een keuze gemaakt dienen te worden.

Totaal budget per jaar	1000.000,-
Organisatie, communicatie	200,000,-
Monitorend onderzoek	300.000,-
Verklarend onderzoek	400.000,-
Responsief onderzoek	100.000,-

5 Hoe verder?

De evaluatie van Passend onderwijs is bijzonder, omdat het een complexe, ingrijpende en langdurige verandering betreft met veel actoren en veel meningen over wat nu precies de bedoeling is. In dat verband heeft de ECPO een continuering en sterke samenhang van de trits *regie*, *ondersteuning* en *evaluatie* bepleit, temeer omdat de feitelijke invoering nog moet plaatsvinden.

De ECPO verwacht bij de start van Passend onderwijs een beleidsarme invoering, dat wil zeggen dat veel schoolbesturen, scholen en samenwerkingsverbanden voorlopig op de oude voet zullen voortgaan met het op een of andere manier indiceren van leerlingen. De invoering van Passend onderwijs heeft daarmee ook kenmerken van een *lerende aanpak*, in die zin dat geleidelijk de doelen duidelijker worden en de wegen die naar die doelen kunnen leiden, beter kunnen worden verkend en in kaart gebracht. Pas in 2015 en volgende jaren zijn de eerste resultaten van het nieuwe beleid te verwachten. In die periode wordt een begin gemaakt met de verevening van bijbehorende middelen over de samenwerkingsverbanden. Hoewel de verevening inhoudelijk geen onderdeel is van Passend onderwijs, zal de discussie over die herverdeling de gemoederen ongetwijfeld bezighouden en de feitelijke invoering van Passend onderwijs kunnen overschaduwen.
Dat alles betekent dat de overheid zich dient te realiseren dat de verdere invoering van Passend onderwijs gedurende langere tijd specifieke begeleiding nodig heeft, al is het alleen maar om de diverse partijen frequent bij elkaar te roepen en gerezen problemen in de uitvoering met elkaar te bespreken. De overheid als faciliterende instantie van de lerende invoering.

Bij zo'n aanpak past een evaluatie, waarin de combinatie van monitoring, verklarende evaluatie en responsieve evaluatie een lerend systeem opleveren, een *lerende evaluatie*. Afgaand op de recente geschiedenis is ons land in 2020 enkele kabinetten verder. De visie op Passend onderwijs zal zich gedurende die tijd ook (kunnen) wijzigen.
Lerende evaluatie vergt in de opvatting van de ECPO dat er tot 2020 gedurende de gehele looptijd van de invoering van Passend onderwijs *één onafhankelijke instantie* is die op een zodanige wijze is ingericht dat:

- De evaluatie gepaard gaat met raadplegingen van velddeskundigen en leidt tot onafhankelijke advisering aan de minister van OCW en de volksvertegenwoordiging;
- regie gevoerd wordt op eenheid (samenhang van alle soorten onderzoek, ook door andere partijen zoals van bijvoorbeeld de onderwijsInspectie) en continuïteit;
- zij flexibel kan opereren zodat op tijd ingespeeld kan worden op vragen en signalen en ook andere informatiebronnen kan aanboren dan de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek;
- het Evaluatiekader en het Evaluatieplan op basis van tussentijdse resultaten kunnen worden aangepast;
- de uitkomsten van de onderzoeken ook bruikbaar zijn voor het onderwijsveld.

Bij die evaluatie dient ook rekening te worden gehouden met overig onderwijsbeleid en met ontwikkelingen bij de jeugdzorg.

Het NRO lijkt een geschikte instantie om de evaluatietaak op zich te nemen. Het NRO hecht eraan dat het onderwijsveld baat heeft bij het onderzoek. Het onderzoek in het kader van dit Evaluatieplan biedt bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden de mogelijkheid om hun gegevens en resultaten te spiegelen aan die van andere samenwerkingsverbanden in heel Nederland.

Een belangrijke voorwaarde voor het onderbrengen van het evaluatieonderzoek bij het NRO is dat het NRO ten aanzien van de evaluatie van Passend Onderwijs ook de bevoegdheid krijgt om zich rechtstreeks tot de bewindspersoon te richten met advies. Evaluatieonderzoek en advisering behoren volgens de ECPO bij elkaar. Bij het uitbrengen van dit plan is nog niet duidelijk of aan deze essentiële voorwaarde voldaan zal worden.

Referenties

Abma, T. (2007). *Responsief evalueren. Discoursen, controversen en allianties in het postmoderne.* Delft: Eburon.

Bekkers, V., Noordegraaf, M., Waslander, S. & Wit, B. de (2011). *Passend onderwijs - Passend beleid? Drie visies op beleidsvorming rondom Passend Onderwijs.* Den Haag: ECPO.

Datnow, A. (2005). The sustainability of comprehensive school reform models in changing district and state contexts. *Educational Administration Quarterly,* 41, pp. 121 – 153.

Desimone, L. (2002). How can comprehensive school reform models be successfully implemented? *Review of Educational Research*, 72, pp. 433 – 479.

Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (2013). *Evaluatiekader Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.

Greene, J.C., L. Benjamin & Goodyear, L. (2001). The Merits of Mixing Methods in Evaluation. *Evaluation,* 7,
pp. 25-44.

Hoff-Israël, M.C. van der, Wit, H.A. de, Verschure, E. & Bos, W. (2009). *Zicht op zorggelden. De besteding van de zorgmiddelen in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs.* Utrecht: Infinite Financieel.

Ledoux, G. (2012). *Ex-ante evaluatie Passend Onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Maden, M.(Ed.) (2001). *Success against the odds -five years on. Revisiting effective schools in disadvantaged areas.* London: Routledge Falmer.

Ministerie van OCW (2005a). *Notitie Vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs.* Den Haag: Ministerie OCW.

Ministerie van OCW (2005b). *Beleidsnotitie Governance: ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren*. Den Haag: Ministerie OCW.

Ministerie van OCW (2009). *Bewezen beleid in het onderwijs*. Den Haag: Ministerie OCW.

Onderwijsraad (2007). *Essays over beleidsinstrumenten in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Pater, C.J., Sligte, H. & Eck, E. van (2012). *Verklarende evaluatie. Een methodiek*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Pawson, R. & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation.* London: SAGE Publications.

Rol, M. & Cartwright, N. (2012). Warranting the use of causal claims: a non-trivial case for interdisciplinarity. *Theoria*, 74, pp. 189-202.

Rouw, R. (2011). *Gevoel voor bewijs. Naar vloeiende verbindingen tussen kennis en beleid*. Den Haag: NSOB.

Scriven, M. (2008). A Summative Evaluation of RCT Methodology: & An Alternative Approach to Causal Research. *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, *5*, pp. 11-24.

Smeets, E., Blok, H. & Ledoux, G. (2013) *Leraren en interne begeleiders over onderwijs aan zorgleerlingen. Verslag van onderzoek.* Nijmegen: ITS.

Smith, M. S. & Smith, M.L. (2009). Research in the policy process. In G. Sykes, B. Schneider, & D. N. Plank (Eds.), *Handbook of education policy research* (pp. 372–397). New York: Routledge Publishers.

Strange, V., Allen, E., Oakley, A., Bonell, C., Johnson, A. & Stephenson, J. (2006). Integrating process with outcome data in a randomized controlled trial of sex education, *Evaluation*, 12, pp. 330-352.

Noije, L. van & Wittebrood, K. (2008). *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid.* Den Haag: SCP.

Noije, L. van & Wittebrood, K. (2010). An Evidence-Based Evaluation of Interventions and Assumed Causal Mechanisms: Fighting Crime by Fighting Misconceptions and Blind Spots in Policy Theories. *American Journal of Evaluation*, 31, pp. 499-516.

Vijlder, F. de, Verschoor, M., Rozema, M., Velden, J. van & Gansewinkel, H. van (2012). *Interne middelenverdeling in het primair onderwijs. Verkenning ten behoeve van de BOPO.* Arnhem: HAN Press.

Waslander, S. (2006). Van Polmanhuis tot Polemiek: een inhoudsanalyse van het publieke debat over 'het nieuwe leren' 1995 – 2005. In: H. van Dieten & W. van der Geest (2006). *De waarde van Slash 21; bespiegelingen over het onderwijsinnovatieproject.* Hengelo/Den Bosch: Stichting Carmelcollege / KPC Groep.

Waslander, S. & Weide, M. van der (2009). *Politiek, Pers en Praktijk. Over de context waarbinnen vo-scholen innoveren.* Utrecht: VO-raad.

Waslander, S., Weide, M. van der & Pater, C.J. (2011). *Het debat over onderwijskwaliteit. Politiek, pers en praktijk deel II.* Utrecht: VO-raad.

Bijlagen

Schema onderzoekplanning Monitorend onderzoek
Schema onderzoekplanning Verklarend onderzoek
Schema onderzoekplanning Responsief onderzoek
Schema Indicatoren Passend onderwijs
Schema doelen en tussendoelen

Schema onderzoekplanning Monitorend onderzoek

Jaar Onderzoek	2013	2014	2015	
Monitoren				
Thuiszitters		Nulmeting over schooljaar 2013/2014	1e meting over schooljaar 2014/2015	
Klachten m.b.t. procedures bij zorgtoewijzing in SWV		(afspraken over registratie klachten)	Nulmeting najaar 2015 over schooljaar 2014/2015	
Voorzieningen-gebruik	Nulmeting over de jaren 2010/2011 t/m 2012/2013 in onderzoek Kengetallen (KI)	Aanvulling nulmeting over schooljaar 2013/2014.	1e meting over schooljaar 2014/2015	
Bureaucratie		Ontwikkelen definitie en indicator		
Transparante financiën		Ontwikkelen indicator		
Ondersteunings-aanbod op school			1e meting over schooljaar 2014/2015 op basis van inspectiegegevens	
Passend onderwijs in de klas, toerusting scholen en leraren	Nulmeting afgerond voor VO in Passend onderwijs en opvattingen over de toerusting van vo- docenten en -scholen. (Oberon) Nulmeting voor PO in BOPO onderzoek is afgerond in najaar 2014.	Nieuwe nulmeting voor PO in kader van BOPO wordt afgerond zomer 2014.	1e meting in voorjaar 2015	
Leerresultaten leerlingen	Nulmeting reeds uitgevoerd voor PO in onderzoek Kengetallen (KI) en in BOPO-onderzoek Prestaties en loopbanen van zorgleerlingen	Aanvulling nulmeting over schooljaar 2013/2014. Reguliere meting cohortonderzoek Cool 5-18 en Cool Speciaal	Secundaire analyse op data COOL5-18 en COOL Speciaal	

	2016	2017	2018	2019	2020
	2e meting over schooljaar 2015/2016	3e meting over schooljaar 2016/2017	4e meting over schooljaar 2017/2018	5e meting over schooljaar 2018/2019	6e meting over schooljaar 2019/2020
	1e meting over schooljaar 2015/2016	2e meting over schooljaar 2016/2017	3e meting over schooljaar 2017/2018	4e meting over schooljaar 2018/2019	5e meting over schooljaar 2019/2020
	2e meting over schooljaar 2015/2016	3e meting over schooljaar 2016/2017	4e meting over schooljaar 2017/2018	5e meting over schooljaar 2018/2019	6e meting over schooljaar 2019/2020
	1e meting over schooljaar 2015/2016			2e meting over schooljaar 2018/2019	
	1e meting		2e meting		3e meting
	2e meting over schooljaar 2015/2016 op basis van inspec-tiegegevens		3e meting over schooljaar 2017/2018		4e meting over schooljaar 2018/2019
		2e meting in voorjaar 2017		3e meting in voorjaar 2019	
		Vervolgmeting co-hortonderzoek Cool 5-18 en Cool Speciaal (indien gecontinu-eerd)	Secundaire analyse op data COOL5-18 en COOL Speciaal		Vervolgmeting co-hortonderzoek Cool 5-18 en Cool Speciaal (indien gecontinu-eerd)

> *vervolg*

vervolg

Schema onderzoekplanning Monitorend onderzoek

Jaar **Onderzoek**	**2013**	**2014**	**2015**	
Sociale/emotionele ontwikkeling leerlingen	Nulmeting reeds uitgevoerd in onderzoek Kengetallen (KI) en in BOPO-onderzoek Prestaties en loopbanen van zorgleerlingen	Reguliere meting cohortonderzoek Cool Cool5-18 en Cool Speciaal	Secundaire analyse (meting sociaal emotionele ontwikkeling) op data COOL5-18 en COOL Speciaal	
Diploma/startkwalificatie zorgleerlingen	Nulmeting afgerond voor LWOO en PRO leerlingen in onderzoek Kengetallen (KI)	Aanvulling nulmeting over schooljaar 2013/2014 voor LWOO en PROO leerlingen, en nulmeting vmbo/havo/vwo leerlingen (m.b.v. DUO en CBS micro bestanden). Bij vervolgmetingen eenduidige indicator voor alle schooltypen.	1e meting over schooljaar 2014/2015	
Tevredenheid ouders: meting klachten over kwaliteit ondersteuning/plaatsing leerlingen met ondersteuningsbehoefte		(afspraken over registratie klachten)	Nulmeting in voorjaar 2015	
Tevredenheid ouders: meting vragenlijsten over communicatie met school, passendheid geboden plek en begeleiding	Nulmeting afgerond in Monitor ouders en Passend onderwijs. Literatuurstudie en nulmeting onder ouders (Sardes)		1e meting in voorjaar 2015	
Implementatie Passend onderwijs				
Ontwikkeling samenwerkingsverbanden	Nulmeting afgerond in Onderzoek naar de voorbereiding van samenwerkingsverbanden (Sardes)	(rapportage Inspectie)	(rapportage Inspectie)	
Actieve samenwerking met gemeenten			Ontwikkeling indicator	
Toewijzing extra ondersteuning	Nulmeting afgerond in Nieuwe Paden. Toewijzing extra ondersteuning door SWV's Passend onderwijs (KI)		1e meting voorjaar 2015	

	2016	2017	2018	2019	2020
		Vervolgmeting cohortonderzoek Cool 5-18 en Cool Speciaal (indien gecontinueerd)	Secundaire analyse (meting sociaal emotionele ontwikkeling) op data COOL5-18 en COOL Speciaal		Vervolgmeting cohortonderzoek Cool 5-18 en Cool Speciaal (indien gecontinueerd)
	2e meting over schooljaar 2015/2016	3e meting over schooljaar 2016/2017	4e meting over schooljaar 2017/2018	5e meting over schooljaar 2018/2019	6e meting over schooljaar 2019/2020
	1e meting in voorjaar 2016		2e meting		3e meting
		2e meting in voorjaar 2017		3e meting*	
	1e meting in voorjaar 2016 (rapportage inspectie)	(rapportage inspectie)	2e meting voorjaar 2018	(rapportage inspectie)	(rapportage inspectie)
	1e meting in voorjaar 2016		2e meting voorjaar 2018		
		2e meting in voorjaar 2017		3e meting voorjaar 2019	

Schema onderzoekplanning Verklarende evaluatie

Schema onderzoeksplanning Verklarende evaluatie

Jaar **Onderzoek**	**2014**	**2015**	**2016**	
Verklarende evaluatie (voorlopige planning)				
Verklarende evaluatie n.a.v. uitkomsten monitorend onderzoek	Uitkomsten op onderstaande thema's	Uitkomsten op onderstaande thema's, aangevuld met thema's uit monitor indien opvallende ontwikkelingen	Uitkomsten op onderstaande thema's, aangevuld met thema's uit monitor indien opvallende ontwikkelingen	
Verklarende evaluatie n.a.v. signalen uit het veld (zie onder tabel) **Signalen die betrekking hebben op:**	Themacluster 1a - Verkenning van mogelijkheden voor "perverse prikkels" in het systeem van Passend onderwijs - Overgang voormalige rugzakleerlingen Thema 2a -Budgetfinanciering, voorbereiding op verevening en middelenbesteding	Themacluster 1b - Zorgplicht en Passend aanbod - Toewijzing van extra ondersteuning Thema 2b -Budgetfinanciering, feitelijke verevening en middelenbesteding	Themacluster 3 - Vaardigheden en attitude van leraren - Rol inspectie - Referentiekader - Samenhang tussen ondersteuningsbeleid en kwaliteitsbeleid Thema 4: - Schoolprofielen (ondersteuningsprofielen) - (realisatie van) Dekkend aanbod	
Verklarende evaluatie: centrale vraagstukken	Studie naar een mogelijke relatie tussen de uitkomsten van de leeropbrengsten (voor het primair onderwijs bijvoorbeeld CITO scores) in een SWV en het verwijzingspercentage		Studie naar het effect van leerkrachtcompetenties op prestaties (in brede zin) van klas en leerling (sluit aan bij thema 3 en 4) Studie naar het effect van (veranderende) klassencompositie op leerprestaties, waarin ook nagegaan wordt of het opnemen van zorgleerlingen in de klas nadelig zou (kunnen) zijn voor de rest van de leerlingen (sluit aan bij thema 3 en 4)	

2017	2018	2019	2019/2020
Ruimte voor verklarend onderzoek naar (onvoorziene) uitkomsten van de monitor	Uitkomsten op onderstaande thema's, aangevuld met thema's uit monitor indien opvallende ontwikkelingen	Uitkomsten op onderstaand thema, aangevuld met thema's uit monitor indien opvallende ontwikkelingen	Ruimte voor verklarend onderzoek naar (onvoorziene) uitkomsten van de monitor
Thema 6: - Rol en ervaringen van ouders, keuzevrijheid Ruimte voor onderzoek naar aanvullende signalen uit het veld	Thema 5: -Rol en taak van samenwerkingsverbanden - inclusie van speciaal onderwijs -Afstemming tussen onderwijs en jeugdzorg	Thema 7: -Ontwikkelingsperspectief Ruimte voor onderzoek naar aanvullende signalen uit het veld	Ruimte voor onderzoek naar aanvullende signalen uit het veld
.			

Toelichting bij schema onderzoekplanning Verklarende evaluatie

Signalen bij themacluster 1: zorgplicht en een passend onderwijsaanbod:

- o Worden leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, voldoende begeleid bij schoolovergangen, bijvoorbeeld van PO naar VO, van VO naar MBO, van regulier naar speciaal onderwijs en van speciaal naar regulier?
- o Bieden scholen de leerlingen van wie de rugzak vervalt per 1-8-2014 een passende ondersteuning?
- o Bieden VO scholen kinderen die moeite hebben met een gekozen leerweg in het VO en in principe wel capaciteiten hebben die leerweg te volgen, passende ondersteuning of wordt (te snel) gekozen voor afstroom?
- o Hoe gaan scholen en samenwerkingsverbanden om met VSO leerlingen ouder dan 16 die nu nog een aantal jaren onderwijs volgen op het VSO voordat ze in de samenleving 'losgelaten' worden?

Signalen bij thema 2: budgetfinanciering, verevening en middelenbesteding:

- o Hoe beïnvloedt de verevening de vormgeving van zorgplicht en de kwaliteit van ondersteuning in samenwerkingsverbanden die de komende jaren minder budget krijgen en in samenwerkingsverbanden die meer budget gaan krijgen?

Signalen bij themacluster 3: Vaardigheden en attitude van leerkrachten; rol van de inspectie:

- o Wat beïnvloedt de door leerkrachten ervaren spanning tussen nadruk op verhoging van onderwijsopbrengsten en zorg voor (meer) leerlingen met behoefte aan extra onderwijsondersteuning? Hoe is de invloed van de inspectie hierop?

Signalen bij thema 4: Schoolprofielen en dekkend aanbod:

- o Krijgen kinderen die ondersteuning nodig hebben vanuit cluster 1 of 2 die ondersteuning ook daadwerkelijk? Worden kinderen niet ten onrechte aangemeld voor cluster 1 of 2? Als er wachtlijsten ontstaan of kinderen tussen wal en schip vallen: hoe komt dat?

Signalen bij thema 5: Rol en taak van de samenwerkingsverbanden:

- o Treedt er verlies van expertise op doordat werknemers uit het speciaal onderwijs niet ingepast worden in het samenwerkingsverband?

Signalen bij thema 6: Rol van ouders, keuzevrijheid:

- Zijn de instrumenten die ingezet zijn om ouders een positie te geven, zoals medezeggenschapsraden, op overeenstemming gericht overleg, bezwaarcommissies, geschillencommissie, etc. voldoende om te zorgen dat kinderen die extra ondersteuning nodig hebben ook naar de mening van de ouders een passend aanbod krijgen?

Signalen bij thema 7: Ontwikkelingsperspectief:

- Is het ontwikkelingsperspectief een bruikbaar en effectief instrument om planmatig ondersteuning te bieden aan kinderen die dat nodig hebben?
- Wordt het uitstroomperspectief voor kinderen in het kader van het ontwikkelingsperspectief voldoende ambitieus vastgesteld?

Schema onderzoekplanning Responsieve evaluatie

Jaar Onderzoek	2014	2015	2016	
Responsieve evaluatie				
Longitudinale case study	Contacteren SWV's en besturen longitudinale case study Kennismakingsgesprek-ken bestuursniveau en schoolniveau	Gesprekken bestuursni-veau cases	Gesprekken schoolniveau cases Tussenrapportage longitu-dinale case study	
Contextanalyse		Contextanalyse situatie invoering; analyse publieke en politieke debat voortra-ject 1 januari 2011 t/m 1 augustus 2015		
Feitelijk gedrag ouders			Onderzoek feitelijk gedrag ouders	

	2017	2018	2019	2020
	Gesprekken bestuursniveau cases	Gesprekken schoolniveau cases Interviews implicaties context voor scholen en SWV's (in case study)		Eindrapportage longitudinale case study (najaar)
	Analyse publieke en politieke debat contextanalyse over periode 1 augustus 2015 t/m 1 augustus 2017	Tussenrapportage contextanalyse	Analyse publieke en politieke debat contextanalyse over periode 1 augustus 2017 t/m 1 augustus 2019	Eindrapportage context-analyse (analyse debat en implicaties voor scholen en SWV's)
		Onderzoek feitelijk gedrag ouders		

Schema Indicatoren Passend onderwijs

Indicator	Niveau(s) rapportage	Benodigde data	
Op stelselniveau			
Thuiszitters	Landelijk niveau Niveau SWV	- hoeveel leerlingen hebben thuis gezeten, - en hoe lang (datum begin, datum einde) - onderwijspositie vóór thuis zitten (elementcode en school + vestiging) - onderwijspositie ná thuis zitten (elementcode en school + vestiging) - hoeveel leerlingen hebben ontheffing van de leerplicht De gegevens worden door de afdeling leerplichtzaken van de gemeente verzameld volgens richtlijnen van DUO. In het geval dat de gemeentelijke administratie niet voorziet in een toebedeling naar SWV PO en VO, kan daarvoor de leeftijd (geboortedatum) en postcode/woonadres worden gebruikt.	
Klachten zorgtoewijzing	Landelijk niveau Niveau SWV	Inventarisatie klachten bij verschillende instanties. Aantal klachten, achtergrond van de klacht: soort klacht, type onderwijs, welk SWV.	
Voorzieningengebruik	Landelijk niveau Niveau SWV	Jaarlijkse onderwijsbestanden van DUO	
Transparante financiën	Landelijk niveau Niveau SWV	Verantwoordingsgegevens middelen voor extra ondersteuning.	
Bureaucratie	PM	PM	
Actieve samenwerking met gemeenten	PM	PM	

	Data bron(nen)	Nulmeting	Frequentie
	DUO en inspectie (gemeenten leveren hun gegevens aan hen aan).	Nee	Nulmeting mogelijk in 2014 over schooljaar 2013/2014, als DUO voor september 2014 de registratie van thuiszitters op orde heeft. Daarna jaarlijks.
	SWV's, de Landelijke Geschillen Commissie, onderwijsconsulenten, College voor de Rechten van de mens, Landelijke klachtencommissie, en telefonische steunpunten ouders.	Nee	0-meting: najaar 2015 over het jaar 2014/2015. Herhaling: jaarlijks.
	SO, SBO, VSO, PRO: Op het niveau van het individuele onderwijsnummer legt DUO de informatie vast over de ingeschreven leerlingen in SO, SBO en VSO vanaf 2010, in het PRO vanaf 2007. In de toekomst worden ook leerlingen in OPDC's bij DUO bekend. Op dit moment worden nog geen aparte gegevens vastgelegd over leerlingen in een OPDC, deze leerlingen staan geregistreerd in een leerweg op een VO-school.	Ja, in rapport Kengetallen van het Kohnstamm Instituut. Nulmeting voor SO, SBO, VSO en PRO, voor de schooljaren 2010/11, 2011/12, en 2012/13. Voor OPDC is er geen nulmeting.	Afronding nulmeting gewenst met data voor 2013/2014. Herhaling: jaarlijks.
	DUO, OCW en inspectie zijn van plan gegevens te verzamelen: aard van de gegevens en wijze en frequentie van verzamelen is nog niet bekend. Sectorraden werken aan financiële kengetallen via Vensters voor verantwoording.	Nee. Enige informatie in rapport Toewijzing van extra ondersteuning in Passend onderwijs van het Kohnstamm Instituut, namelijk oordelen over transparantie van toewijzing van groepen betrokkenen.	Ontwikkelen indicator 2014. 1e meting in 2016 over schooljaar 2015/2016. Daarna twee jaarlijks.
	PM	PM	PM
	PM	PM	PM
			> *vervolg*

vervolg

Schema Indicatoren Passend onderwijs

Indicator	Niveau(s) rapportage	Benodigde data	
Onderwijskwaliteit			
Ondersteuningsaanbod	Landelijk niveau	Inspectieoordelen over: 1.4 leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften ontwikkelen zich naar hun mogelijkheden 6.1 de leraren stemmen aangeboden leerinhouden af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen 6.2 De leraren stemmen de instructie af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen 6.3 De leraren stemmen de verwerkingsopdrachten af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen (alleen PO) 7.1 De school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen 7.2 De leraren volgen en analyseren systematisch de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen 8.3 De school evalueert regelmatig de effecten van de zorg 9.2 De school evalueert jaarlijks de resultaten van de leerlingen 9.3 De school evalueert regelmatig het onderwijsleerproces	
Passend onderwijs in de klas, toerusting scholen en leraren	- Landelijk, - gewenst: niveau SWV PO en SWV VO, om verschillen tussen en ontwikkelingen binnen SWV's te kunnen volgen.	- Competentiebeleving van leraren - Opvattingen van IB'ers, zorgcoördinatoren en directies - Bevindingen inspectie n.a.v. observaties in klas aan de hand van een beoordelingskader	
Leerresultaten leerlingen cohortonderzoek	Landelijk niveau Gewenst: ook per SWV	Type leerling: wel-geen zorgleerling (o.b.v. instrument Zorgprofiel) Leerresultaten: rekenen wiskunde lezen schoolloopbaan PO startpositie in VO Zie rapport Kengetallen (KI), m.n. paragrafen: Toetsprestaties wel/geen zorgleerlingen in het BAO, SBO en SO, gegevens van Cool 5-18, Loopbanen van zorgleerlingen in het basisonderwijs en Loopbanen PO-zorgleerlingen in het voortgezet onderwijs.	

	Data bron(nen)	Nulmeting	Frequentie
	Inspectie De Inspectie meet: - PO: vestiging, locatie - VO: onderwijssoort per locatie De inspectie hanteert risicogericht toezicht, scholen die bij de inspectie bekend staan als risicovol zijn dus in de inspectiebestanden oververtegenwoordigd. Daarnaast wordt een landelijke, wel representatieve steekproef bezocht. De huidige omvang van de steekproef laat geen uitsplitsing naar SWV toe.	Nee	In 2015 over schooljaar 2014/2015 en in 2016 over schooljaar 2015/2016 op basis van onderzoek van de inspectie. Daarna afhankelijk van werkplan Inspectie. Voorkeur: tweejaarlijks: over schooljaar 2017/2018 en 2019/2020.
	- Inspectie - Nog uit te zetten onderzoek onder leraren, IB'ers, zorgcoördinatoren en directies	VO, in rapport Passend onderwijs en opvattingen over de toerusting van vo- docenten en –scholen van Oberon. PO: BOPO onderzoeken 2012 (opvattingen) en 2014 (competenties). Zie ook algemene informatie in rapport De voorbereiding van samenwerkingsverbanden op Passend onderwijs van Sardes.	Eerste meting in voorjaar 2015, daarna voorjaar 2017 en voorjaar 2019.
	Referentiesteekproef Nederland: onderzoek op school-, leerling en leerkrachtniveau - Cool Speciaal - Cool 5-18 Daarnaast - CBS-microdata en/of Cool VO Als CITO gegevens gekoppeld aan onderwijsnummer met enkele kenmerken (schooltype en aanwezigheid OPP) beschikbaar zouden zijn zouden ook leerresultaten per SWV beschikbaar komen.	Deels, in rapport Prestaties en loopbanen van zorgleerlingen en rapport Kengetallen van het Kohnstamm Instituut.	Eenmalig aanvullend onderzoek op nulmeting (o.a. prestaties rugzakleerlingen in PO en VO) in 2014. Daarna aansluiten bij cohortonderzoek Cool 5-18 en Cool Speciaal: driejaarlijks (indien gecontinueerd na 2014). > *vervolg*

vervolg

Schema Indicatoren Passend onderwijs

Indicator	Niveau(s) rapportage	Benodigde data	
Sociale/emotionele ontwikkeling leerlingen	Landelijk niveau Gewenst: ook per SWV	Score leerlingen op: - Welbevinden - Zelfvertrouwen - Taakmotivatie - Burgerschap (alleen groep 8) Vragenlijsten die door leraren worden ingevuld over leerlingen met betrekking tot: - gedragsaspecten - achtergronden van leerlingen - relatie leerkracht-leerling	
Diploma/startkwalificatie zorgleerlingen	Landelijk niveau Gewenst: ook per SWV	- Onderwijsgegevens loopbanen VO, MBO, HBO, WO - Diplomagegevens - Gegevens Startkwalificatie	
Tevredenheid ouders: meting klachten over kwaliteit ondersteuning/plaatsing leerlingen met ondersteuningsbehoefte	Landelijk niveau Niveau SWV	Inventarisatie klachten bij verschillende instanties, o.a. in jaarverslagen. Aantal klachten, achtergrond van de klacht: soort klacht, type onderwijs, welk SWV.	
Tevredenheid ouders: meting vragenlijsten over communicatie met school, passendheid geboden plek en begeleiding	Landelijk niveau	Aspecten van tevredenheid van ouders met Passend onderwijs, o.a. de aspecten: · Informatievoorzieningen · Verwijzingsgedrag en inzet van ouders · Communicatie met de school · Beleving en tevredenheid van ouders · Zeggenschap · Klachten en procedures	
Implementatie Passend onderwijs			
Ontwikkeling samenwerkingsverbanden	Landelijk niveau	Voorbereiding en implementatie van Passend onderwijs door de samenwerkingsverbanden PO en VO op aspecten van : · Bestuurlijke inrichting · Organisatie van extra onderwijsondersteuning · Ondersteuning en medezeggenschap ouders · Toerusting van scholen en leraren · Samenwerking en afstemming gemeenten en samenwerkingsverbanden	
Toewijzing extra ondersteuning	Landelijk niveau	· informatie over hoe toewijzing vorm krijgt in SWV's · oordelen betrokkenen over zaken als transparantie, bureaucratie, flexibiliteit, deskundigheid	

Data bron(nen)	Nulmeting	Frequentie
- Cool 5-18 - Cool Speciaal	Nee (informatie over benodigde data in rapport Prestaties en loopbanen van zorgleerlingen van het Kohnstamm Instituut).	Eerste meting in 2015 over schooljaar 2014/15. Na 2014/15: aansluiten op onderzoek naar Leerresultaten, driejaarlijks.
Cool 5-18 (niet voor praktijkonderwijs, via onderwijsnummer kunnen wel de zorgleerlingen uit COOL-PO die naar praktijkonderwijs gaan worden gevolgd). - CBS-microdatabestanden: o VO, MBO, HBO, WO o Diplomaregister o Startkwalificatiebestand - Deels en indien gecontinueerd: Schoolloopbanen LWOO en PRO bij DUO	Deels, in rapport Kengetallen van het Kohnstamm Instituut.	Aanvulling nulmeting in 2014 over schooljaar 2013/2014 Herhaling: jaarlijks.
SWV's, de Landelijke Geschillen Commissie, onderwijsconsulenten, College voor de Rechten van de mens, Landelijke klachtencommissie, en telefonische steunpunten ouders.	Nee	Nulmeting in voorjaar 2015, 1e meting voorjaar 2016, daarna eens per 2 jaar.
Monitor Ouders en Passend onderwijs.	Ja, in rapport 'Monitor ouders en Passend onderwijs. Literatuurstudie en nulmeting onder ouders' van Sardes.	Eerste meting in voorjaar 2015, daarna om de 2 jaar.
- Survey onder SWV's, zowel PO als VO - Bevindingen inspectie	Ja, in rapport De voorbereiding van samenwerkingsverbanden op Passend onderwijs van Sardes.	Rapportage inspectie verschijnt jaarlijks. 1e meting in voorjaar 2016, 2e meting in voorjaar 2018.
Periodiek onderzoeken, m.b.v. vragenlijst uit de nulmeting en aanvullende gesprekken met SWV's	Ja, in rapport Nieuwe paden. Toewijzing extra ondersteuning door SWV's Passend onderwijs van het Kohnstamm Instituut.	1e meting in voorjaar 2015, 2e meting in voorjaar 2017, 3e meting in voorjaar 2019.

Schema doelen en tussendoelen Passend onderwijs

Algemene doelen	**1. Leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, een eigen veilige plek, optimale prestaties** **2. Ouders, ook van "gewone" leerlingen, tevreden over kwaliteit en procedures** **3. Stelsel is minder bureaucratisch, kosten effectief, minder leerlingen in aparte voorzieningen, beter onderwijs**					
	Doelen stelsel	**Tussendoelen voor werking stelsel en behalen kwaliteit**				**Doelen kwaliteit**
	Stelsel/ maatschappij	**Samenwerkings-verband**	**Scholen**	**Leraren**	**Ouders**	**Leerlingen**
Monitoring	• Geen thuiszitters of wachtlijsten • Minder leerlingen naar aparte voorzieningen • Stabiele financiën • Minder bureaucratie	• Toewijzing is deskundig, transparant en efficiënt • Kosteneffectief • Geen bureaucratie • Actieve samen-werking met gemeenten en instanties die de zorg voor jeugd gestalte geven • Geen zwakke scholen in SWV	• Zorgplicht daadwerkelijk vervuld • Ondersteunings-aanbod en –uitvoering komen overeen • Kwaliteit van ontwikkelings-perspectief	• Kunnen omgaan met verschillen • Effectieve interventies	• Goed geïnfor-meerd en betrok-ken en begeleid • Ouders van leerlingen met extra ondersteu-nings-behoefte en andere ouders zijn tevreden	• Leerlingen met extra ondersteunings-behoefte halen betere resultaten • Vaker een passend diploma • Later in het leven minder uitkering en meer een baan
	Tijdige voorbereiding	Tijdige voorbereiding	Tijdige voorbereiding	Tijdige voorbereiding	Tijdige voorbereiding	
Verklarend: In hoeverre heeft item effect op gestelde doelen?	• Invloed referentiekader • Invloed inspectie	• Rol en taak SWV met inbegrip van speciaal onderwijs • Realisatie van dekkend aanbod • Werking van budgetfinancie-ring, verevening en middelen-besteding • Toewijzing van extra ondersteu-ning • Afstemming met jeugdzorg en gemeenten	• Werking zorgplicht • Werking schoolprofielen • Werking van ondersteunings-aanbod • Werking van ontwikkelings-perspectief • Samenhang tussen onder-steuningsbeleid en kwaliteits-beleid	• Scholing van leraren • Attitude van leraren	• Rol en ervaring van ouders	
Responsief	• Hoe verschuift het denken van actoren bij Passend onderwijs over doelgroepen, gewenste uitkomsten? • Welke keuzes maken de diverse actoren in de loop der jaren, op grond van welke overwegingen? • Hoe reageren ouders van leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte en andere ouders? • En wat betekenen de uitkomsten voor het stelsel van Passend onderwijs? • Is op grond van de uitkomsten ander (evaluatie)beleid respectievelijk andere uitvoering gewenst?					

Toelichting	Bovenaan staan de algemene doelen Passend onderwijs. Van deze doelen heeft de ECPO doelen op diverse niveaus afgeleid. In de groene kolom uiterst rechts staan de doelen op het niveau van de leerling en de kwaliteit van het aan hem of haar gele-verde onderwijs. In de meest linkse groene kolom staan de doelen op stelselniveau. In de tussenliggende kolommen ziet u belangrijke voorwaarden voor het bereiken van genoemde doelen in de kolommen zowel uiterst links (stelselniveau) als uiterst rechts (leerlingniveau). Die voorwaarden worden aangeduid als tussendoelen. Of de doelstellingen in de komende jaren echt worden bereikt, zal men op drie manieren onderzoeken: door gewenste ont-wikkelingen in beeld te brengen (monitoring), door te proberen die ontwikkelingen te verklaren, en tenslotte door met elkaar in gesprekken na te gaan of de scholen goed op weg zijn en blijven (responsieve evaluatie). Zie verder **www.ecpo.nl**

Nulmeting Passend onderwijs 2013

1 Inleiding

De ECPO heeft de opdracht om eind 2013 aan u een Evaluatieplan aan te bieden met als hoofdvraag: wordt de invoering van Passend onderwijs een succes? In het voorjaar van 2013 heeft de commissie een Evaluatiekader opgesteld waarin de doelen beschreven staan die de komende jaren met Passend onderwijs bereikt moeten worden. Om in de komende jaren te kunnen beoordelen of er vooruitgang geboekt wordt, moet er een vergelijking mogelijk te zijn met de situatie anno 2013/2014.

De ECPO heeft daarom in het voorjaar van 2013 onderzoek laten uitvoeren om de stand van zaken bij de voorbereiding op de implementatie van Passend onderwijs vast te leggen. Kortheidshalve noemen we dit een nulmeting'.[1] In dat verband is aan bestuurders, coördinatoren van samenwerkingsverbanden, schooldirecteuren, intern begeleiders en zorgcoordinatoren, leraren en ouders gevraagd hun oordeel te geven over de huidige situatie, de voorbereidingen op Passend onderwijs en de verwachte veranderingen die de invoering van Passend onderwijs teweeg zal brengen.
De onderzoeken betreffen

- Samenwerkingsverbanden: voorbereiding en organisatie
- Toewijzing van extra ondersteuning : nu en straks
- Ouders: communicatie en tevredenheid
- Docenten in het voortgezet onderwijs: voorbereiding en betrokkenheid
- Ontwikkelingsperspectief (2 onderzoeken): invulling en gebruik
- Kengetallen die relevant (kunnen) zijn voor Passend onderwijs.

Hierbij wordt ook het onderzoek 'Leraren en Interne begeleiders over het onderwijs aan zorgleerlingen'[2] betrokken, dat mede op verzoek van de ECPO in het kader van het BOPO programma is uitgevoerd. Dit onderzoek werd gehouden onder leraren in het primair onderwijs. In bijlage 1 zijn de onderzoeken op genomen.

De ECPO realiseert zich dat onderzoek dat medio 2013 is uitgevoerd in november 2013 op het aspect van de *voorbereidingen* niet meer actueel is. De onderzoeken geven niettemin een goed beeld van de vorderingen in de voorbereiding van de bestuurlijke en onderwijsinhoudelijke onderdelen van Passend onderwijs. Ze geven bovendien inzicht in de opvattingen, verwachtingen en zorgen van de belangrijkste actoren in het onderwijsveld.

De conclusies, die de ECPO uit het geheel van deze onderzoeken trekt, zijn hieronder verwoord. Daarna is van ieder onderzoek een samenvatting opgenomen met de conclusies die de ECPO aan dat onderzoek verbindt.

---

1 De nulmeting vond medio 2013 plaats omdat de zittingstermijn van de ECPO eind december 2013 afloopt.
2 *Leraren en interne begeleiders over onderwijs aan zorgleerlingen*. (2013) van Ed Smeets, Henk Blok en Guuske Ledoux, uitgevoerd in het kader van het BOPO programma Passend onderwijs.

Conclusies

De ECPO kijkt met **zorg** naar de volgende onderzoeksresultaten:

- De bestuurlijke vormgeving van samenwerkingsverbanden die voor 1 november 2013 gereed moest zijn, bleek een race tegen de klok. Met veel inzet staan nu toch vrijwel alle samenwerkingsverbanden geregistreerd. De schoolbesturen waren de afgelopen periode vooral bezig met de verdeling van macht en middelen.
- De inhoudelijke vormgeving van Passend onderwijs moet nog grotendeels van de grond komen. De ontwikkeling van procedures voor toekenning van extra ondersteuning zal nog de nodige tijd vergen.
- Er is in het regulier onderwijs nog veel onduidelijkheid over de inhoud en het gebruik van het ontwikkelingsperspectief, met name in het VO. Er lijken prikkels in het systeem te zitten die de ambities voor het vast te stellen uitstroomperspectief voor leerlingen temperen.
- Docenten voelen zich nauwelijks betrokken en weten onvoldoende wat er met ingang van het nieuwe schooljaar van hen verwacht wordt.
- Ook ouders zijn onvoldoende op de hoogte van de gevolgen van de invoering van Passend onderwijs. Zij hebben op dit moment (twee maanden voor de open dagen in het VO) onvoldoende informatie over de (on)mogelijkheden van extra onderwijs-ondersteuning.
- Kwantitatieve gegevens om de ontwikkelingen in en resultaten van het Passend onderwijs te kunnen volgen zijn niet altijd voldoende betrouwbaar (*bijvoorbeeld het aantal thuiszitters)* of (nog) niet beschikbaar (*bijvoorbeeld gegevens over wachtlijsten of een bruikbare definitie voor bureaucratie*).

De ECPO ziet ook een aantal **positieve** factoren bij de invoering van Passend onderwijs: de door de ECPO uitgezette onderzoeken tonen dat betrokken actoren ook kansen zien bij de invoering van Passend onderwijs:

- De leiding van de samenwerkingsverbanden werkt hard aan de implementatie van Passend onderwijs en heeft daar ook positieve verwachtingen van. Men verwacht vooral veel van het zelf kunnen regelen van een flexibele toewijzing van extra ondersteuning en van een flexibel hulpaanbod in de vorm van arrangementen.
- Ook de ondervraagde leraren en ouders zien wel kansen door Passend onderwijs: leraren verwachten dat veel leraren nog beter zullen leren om, waar nodig, extra ondersteuning te bieden en ouders hopen dat meer kinderen extra ondersteuning in het regulier onderwijs kunnen krijgen in plaats van in een aparte setting en dat zij eerder betrokken zullen worden als zich problemen met hun kind in de klas voordoen. Door de zorgplicht van schoolbesturen ontstaat er voor ouders meer zekerheid dat voor hun kind een plek in het onderwijs gevonden wordt.

Het zal in veel samenwerkingsverbanden echter nog jaren duren voordat Passend onderwijs ook inhoudelijk geïmplementeerd is en goed loopt.

2 Samenvatting onderzoeken

Samenwerkingsverbanden

In het rapport over samenwerkingsverbanden gaat het om twee vragen:

- loopt de voorbereiding op schema, zowel wat betreft de vorm als de inhoud?
- welke veranderingen verwachten de samenwerkingsverbanden door de invoering van Passend onderwijs?

Nulmeting: voorbereiding op de invoering

In het voorjaar van 2013 verwachtte zo'n 90% van de samenwerkingsverbanden op tijd klaar te zijn met de voorbereidingen voor de inwerkingtreding van de Wet Passend onderwijs. Als eerste deadline geldt de verplichting voor elk samenwerkingsverband om voor 1 november 2013 bij DUO geregistreerd te zijn. Op 31 oktober heeft twee derde van de samenwerkingsverbanden dat laatste gerealiseerd. Het is kennelijk lastiger dan men denkt om alle stappen binnen het geplande tijdschema te zetten!

Samenwerkingsverbanden hebben als belangrijke taak: toewijzing van extra ondersteuning en de daarmee samenhangende verdeling van middelen. Ten aanzien van het organiseren van de toewijzing van extra ondersteuning moet nog een flinke slag gemaakt worden. Een belangrijke voorwaarde om afspraken over de toewijzing van extra ondersteuning op het niveau van het SWV te kunnen maken is dat alle scholen een eigen ondersteuningsprofiel vastgesteld hebben. Dan wordt duidelijk welke ondersteuning *extra* is. In de helft van de samenwerkingsverbanden is dat voor alle scholen het geval in het voorjaar 2013. Zo'n 40% van de samenwerkingsverbanden is in het voorjaar 2013 dan ook nog niet begonnen met afspraken over de wijze van het vaststellen van de extra ondersteuningsbehoefte van leerlingen of afspraken over de bekostiging daarvan.

Het tweede zorgpunt is het informeren van ouders over Passend onderwijs en het organiseren van hun ondersteuning en betrokkenheid bij het bepalen en toewijzen van extra ondersteuning. Zo'n 60% van de samenwerkingsverbanden bevond zich nog in een oriëntatiefase en minder dan 10% was bezig met de uitvoeringsfase.

Afgezien van de noodzaak tot veel onderling overleg binnen de samenwerkingsverbanden moeten de verbanden ook veel contacten met derden onderhouden. De samenwerkingsverbanden overleggen gemiddeld met ruim 5 gemeenten over de Jeugdwet, maar meestal overleggen ze met al die gemeenten samen. Over het ondersteuningsplan wordt nog niet overlegd, want dat is in vrijwel geen van de samenwerkingsverbanden al beschikbaar in het voorjaar van 2013. Zo'n 50% van de PO en VO samenwerkingsverbanden overleggen op structurele basis met elkaar. Met cluster 1 en 2 overlegt ongeveer de helft van de PO samenwerkingsverbanden en een derde van de VO verbanden structureel of incidenteel. Ook hier moeten nog stappen gezet worden.

Verwachtingen, risico's en kansen
De samenwerkingsverbanden hebben risico's en kansen benoemd bij de invoering van Passend onderwijs. Zowel PO- als VO verbanden zien het grootste risico bij de *middelenverdeling* en de behoefte van schoolbesturen tot behoud van *autonomie*; er zijn zorgen dat inhoud en visie niet leidend zijn geweest bij de bestuurlijke vormgeving. De respondenten benoemen dus risico's op die aspecten waar zij nú over in overleg zijn.

Als kans zien PO en VO samenwerkingsverbanden de mogelijkheid om via nieuwe vormen van samenwerking een beter aanbod te scheppen. Ook koesteren samenwerkingsverbanden hoge verwachtingen dat zij een flexibelere, betere, nog meer op de leerling toegesneden toewijzing van extra ondersteuning kunnen organiseren en arrangeren. Zij zien op dat punt tegelijk ook risico's en realiseren zich dat de voorbereidingen nog onvoldoende ver gevorderd zijn. De kansen van Passend onderwijs worden gezien op aspecten waar men nog maar aan het begin van de voorbereidingen staat.

Conclusie ECPO, samenwerkingsverbanden
Bestuurders en coördinatoren van samenwerkingsverbanden zijn volop bezig om Passend onderwijs vorm te geven. Zij hebben positieve verwachtingen: Passend onderwijs kan verbeteringen brengen voor het ondersteuningsaanbod aan de leerlingen, de samenwerking tussen scholen en de professionalisering van leraren. Tegelijkertijd is er reden tot zorg dat zij de hoeveelheid werk die verzet moet worden onderschatten. De inhoudelijke invulling van Passend onderwijs verkeert nog in een begin stadium in de meeste verbanden. Ouders en leraren moeten meer en beter geïnformeerd en betrokken worden. Die slagen moeten nu gemaakt worden. Ieder samenwerkingsverband is nu zelf bezig om ingewikkelde vraagstukken als het samenstellen van flexibele hulparrangementen voor leerlingen, het doelmatig en transparant toekennen daarvan en het ontwikkelen van zorgvuldige procedures voor verwijzing naar speciaal onderwijs op te zetten.

Nieuwe paden voor de toewijzing extra ondersteuning
De samenwerkingsverbanden gaan de toewijzing van extra ondersteuning overnemen van de landelijke indicatieorganen. Zij stellen hun eigen procedures en criteria op en richten een dekkend ondersteuningsaanbod in voor het samenwerkingsverband om alle leerlingen passend onderwijs te kunnen bieden. Coördinatoren, indicatiestellers, intern begeleiders en zorgcoördinatoren in het VO is gevraagd hun oordeel te geven over het huidige systeem en de verbeteringen die zij van Passend onderwijs verwachten.

Nulmeting huidige procedure
Er is in het huidige systeem volgens de respondenten wel sprake van bureaucratie, maar de indicering vindt qua procedure wel efficiënt plaats. Hun overall beeld is dat het huidige systeem redelijk goed functioneert. De nadelen worden soms wel bevestigd, maar niet allemaal en niet door iedereen.

Voorbereiding

De voorbereidingen voor het toewijzen van extra ondersteuning zijn nog in een pril stadium. Samenwerkingsverbanden zijn vaak nog bezig afspraken te maken over de basisondersteuning die alle scholen in het verband gaan bieden. Werkgroepen zijn bezig procedures en criteria voor toewijzing van extra ondersteuning of voor toelaatbaarheid tot speciaal onderwijs en arrangementen voor leerlingen te bedenken. Of er voldoende middelen zijn en hoe het samenwerkingsverband gaat bewaken dat de ondersteuning van leerlingen, ook in speciaal onderwijs, binnen het budget blijft, ligt nog buiten het zicht. Het zal waarschijnlijk nog jaren duren voor nieuwe werkwijzen zijn uitgedacht, beproefd en weer bijgesteld. Gedachten over het werken met arrangementen zijn nog maar zelden uitgekristalliseerd. De communicatie met de achterban vraagt aandacht: er is meestal wel overlegd met de schoolbesturen maar veel minder vaak met de scholen en de ouders.

Verwachtingen, kansen en risico's

Dè grote kans van Passend onderwijs is volgens de respondenten een flexibele, op de leerling toegesneden toewijzing van extra ondersteuning binnen het samenwerkingsverband. Men stelt zich een snelle toewijzingsprocedure voor en op maat gesneden arrangementen voor leerlingen, die de scholen gaan uitvoeren. De scholen gaan ook meer leerlingen zelf ondersteuning bieden, is de verwachting van coördinatoren. Intern begeleiders en zorgcoördinatoren op VO scholen zijn gematigder in hun verwachtingen, maar ook zij verwachten dat Passend onderwijs wel verbeteringen kan brengen.

Men verwacht daarbij dat de bureaucratie onder Passend onderwijs zal verminderen maar is ook realistisch: een zorgvuldige toewijzing van extra ondersteuning of verwijzing naar speciaal onderwijs brengt bureaucratie met zich mee. Zo'n verwijzing doe je niet op basis van 'één A4tje dossier', het moet wel onderbouwd worden en transparant blijven.

Vooral de coördinatoren verwachten minder thuiszitters na invoering van Passend onderwijs, maar zij verwachten *niet* dat er *geen* thuiszitters meer zullen zijn.

Conclusie ECPO, toewijzingsprocedure
Er is aanleiding tot zorg over de geringe vorderingen bij ▪ *het ontwikkelen van arrangementen voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben,* ▪ *de wijze waarop extra ondersteuning toegekend wordt en de overwegingen die daarbij leidend zijn,* ▪ *de wijze waarop alle betrokkenen inzicht krijgen in de toewijzing van de middelen en de opbrengst daarvan voor de betrokken leerlingen en* ▪ *de aanpak om ervoor te zorgen dat de kosten binnen het beschikbare budget blijven.* *Bestuurders, schooldirecties, leraren en ouders moeten er vertrouwen in hebben dat middelen voor extra ondersteuning deskundig en eerlijk worden toebedeeld, en dat de ondersteuning die daarvoor geboden wordt ook effectief is. Het ontwikkelen, beproeven, evalueren, en bijstellen van deze stappen met de noodzakelijke communicatie en overleg zal nog jaren in beslag nemen in de meeste samenwerkingsverbanden, verwachten respondenten.* *Scholen moeten nieuwe leerlingen voor komend schooljaar (2014/2015) en hun ouders al begin 2014 goed kunnen voorlichten over de invulling van de zorgplicht en het profiel van de school opdat zij een schoolkeuze kunnen maken.* *Rugzak leerlingen verliezen komend schooljaar hun leerlinggebonden budget. Zij willen begin 2014 weten wat de school hun komend schooljaar gaat bieden. De meeste scholen zullen niet op tijd klaar zijn om duidelijke informatie te kunnen geven of afspraken te kunnen maken. Des temeer is het van belang dat de schoolleiding de intenties deelt met de ouders en de stappen die de komende jaren gezet moeten worden uitlegt.*

Ouders

Ouders, zowel ouders van 'gewone' leerlingen als ouders van leerlingen met extra ondersteuning, weten nog weinig van Passend onderwijs. De ouders die er wat van weten hebben die informatie vaak uit de media.

Nulmeting huidige systeem

Ouders zijn nu overwegend tevreden over de communicatie met de school van hun kind. Zo'n twee derde van de ouders van leerlingen die extra ondersteuning ontvangen hebben dat zelf geïnitieerd. Ruim 80% van ouders van PO leerlingen is tevreden met die extra ondersteuning, ze worden geïnformeerd over de uitvoering en de resultaten. De ondersteuning is doorgaans vastgelegd. Deze ouders vinden de leraren (zeer) deskundig in het omgaan met kinderen met een ondersteuningsbehoefte.
De ouders van leerlingen met extra ondersteuning in het VO zijn beduidend minder vaak tevreden over de informatie die zij krijgen en de ondersteuning is doorgaans niet vastgelegd. Minder dan de helft van de VO ouders vindt de leraren deskundig in het omgaan met ondersteuningsbehoeften van kinderen. Ouders van PO leerlingen voelen zich vaker betrokken en als gelijkwaardige gesprekspartner benaderd dan ouders van VO leerlingen.

Ouders weten vaak niet of de belangen van kinderen met extra ondersteuningsbehoefte vertegenwoordigd zijn in de medezeggenschapsraad. Het merendeel van de ouders is ook niet op de hoogte van de mogelijkheden van een bezwaarprocedure bij de eigen school. Enkele ouders hebben wel eens een klacht ingediend bij een onafhankelijke partij, bijvoorbeeld de onderwijsconsulenten. De klachten zijn meestal naar tevredenheid afgehandeld.

Verwachtingen: kansen en risico's

Ouders maken zich zorgen dat Passend onderwijs veel regionale verschillen met zich mee gaat brengen. Zij staan wel positief tegenover het idee dat meer kinderen een plek krijgen in het gewone onderwijs. De meeste ouders hebben er geen moeite mee als er kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte in de groep van hun 'gewone' kind zit op een reguliere school.

Conclusie ECPO, ouders
Ouders moeten tijdig geïnformeerd worden door de school over Passend onderwijs, over het ondersteuningsprofiel van de school, over de ondersteuning die leerlingen wel en niet kunnen krijgen, over de medezeggenschapsraad en de klachten en bezwaarprocedures. Ook het samenwerkingsverband moet ouders informeren over de afspraken over extra ondersteuningsmogelijkheden binnen het verband, medezeggenschap, en bezwaarmogelijkheden. Het vertrouwen van ouders in de school en in het Passend onderwijs binnen het samenwerkingsverband is afhankelijk van tijdige, duidelijke informatie en tijdige betrokkenheid bij besluitvorming over extra ondersteuning aan hun kind. Bij dat alles is een goede communicatie waardoor ouders zich betrokken voelen minstens even belangrijk als goede informatie.

Toerusting van scholen en leraren [3]

Leraren zijn nog weinig betrokken bij de invulling van Passend onderwijs op hun school. Ze weten vaak niet of hun school een ondersteuningsprofiel heeft of ze weten niet wat er in staat. Leraren maken zich zorgen over de komst van Passend onderwijs: het zal de werkdruk doen toenemen.

Nulmeting

Driekwart van de leraren in het PO zien het lesgeven aan leerlingen die iets extra's vragen als een uitdaging. Maar PO en VO leraren zien er vaak tegen op om les te geven aan een klas met veel zorgleerlingen. Leraren ervaren een hoge werkdruk. Bijna een kwart van de VO leraren en 10% van de PRO of VSO leraren voelt zich nu al overbelast. Ruim de helft van de leraren in het PO geeft aan dat zij aan hun grens zitten voor wat betreft het lesgeven aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte, maar een kwart van de PO leraren heeft er niet zo'n moeite mee.

3 rapport Passend onderwijs en de opvattingen over de toerusting van vo-docenten en –scholen (2013) van Walraven, M., Kieft, M., Van der Vegt, AL., als het rapport Leraren en interne begeleiders over onderwijs aan zorgleerlingen (2013) van Ed Smeets, Henk Blok en Guuske Ledoux, uitgevoerd in het kader van het BOPO programma Passend onderwijs.

De meeste leraren in het PO en VO vinden dat leerlingen met dyslexie of dyscalculie, faalangst, sociaal emotionele problemen of -tot op zekere hoogte- ADHD, bij hen in de groep thuis horen. PO leraren vinden dat zij niet toegerust zijn om Down syndroom kinderen in hun groep op te vangen of kinderen met ernstige spraak- en taal moeilijkheden. PO en VO leraren voelen zich niet toegerust om kinderen met opstandig of asociaal gedrag en kinderen met zintuiglijke beperkingen les te geven. Leraren uit het PRO of VSO beoordelen hun competenties op het gebied van omgaan met gedragsproblemen doorgaans hoger dan hun collega's in het VO.

PO leraren voelen zich gesteund door de intern begeleider op school en door collega's bij het les geven aan kinderen met een extra ondersteuningsvraag, en ook wel door de ouders en de schoolleider. Leraren ervaren wel een gebrek aan tijd van intern begeleiders om hulp te bieden, juist op het moment dat dat nodig is. Als er andere professionals, zoals een remedial teacher, schoolbegeleider of ambulant begeleider in beeld zijn voelen de leraren zich er ook wel door gesteund. VO leraren zijn tevreden over de hulp van zorg- en adviesteams, de mentor begeleiding, het interne zorgoverleg, externe expertise van bijvoorbeeld ambulant begeleiders, het betrekken van ouders of het schoolmaatschappelijk werk. Ruim de helft van de VO leraren heeft scholing gevolgd met betrekking tot leerlingen met een beperking of het omgaan met leerproblemen. Leraren hebben vooral behoefte aan scholing met praktische handelingsgerichte tips, het liefst op de "vloer".

Verwachtingen
Leraren maken zich zorgen dat de werkdruk gaat toenemen door Passend onderwijs. Dat geldt voor leraren in het PO, het VO en het PRO en VSO. VO leraren vinden dat de grootte van de klas, het aantal zorgleerlingen en ook het type zorgleerlingen in de klas bepalend zijn voor wat zij aankunnen op het gebied van Passend onderwijs. Ruim de helft van de leraren verwacht dat de deskundigheid van leraren in het omgaan met leerlingen met een ondersteuningsbehoefte zal toenemen.

Over de vraag of Passend onderwijs tot minder thuiszitters zal leiden, zijn de verwachtingen verdeeld. Voor wat betreft de bureaucratie verwachten meer VO leraren dat de bureaucratie *niet* zal afnemen dan dat deze *wel* zal afnemen. Intern begeleiders vinden de administratieve belasting door het systeem van leerlingenzorg wel een knelpunt evenals de bureaucratie bij het afhandelen van een hulpvraag. Ook de intern begeleiders verwachten overwegend niet dat de bureaucratie zal afnemen of dat er minder thuiszitters zullen komen.

Conclusie ECPO, toerusting van scholen en leraren

De zorgen van leraren over de toename van werkdruk door Passend onderwijs verdienen aandacht. Leraren dienen te worden betrokken bij het invullen van het ondersteuningsprofiel van de school, en bij de hulp die leraren binnen en buiten de school beschikbaar zouden willen hebben. Dat kan hun zorgen verminderen en hun bereidheid en mogelijkheden om leerlingen ondersteuning te bieden, verder vergroten. Bijzondere aandacht is nodig voor de aanpak van leerlingen met gedragsproblemen. Deskundige hulp in de school, on the job, is daarbij een belangrijk instrument. Het is zaak op zo kort mogelijke termijn belangrijke competenties als "omgaan met verschillen in de klas" te versterken. Het jaarverslag van de onderwijsinspectie 2013 geeft die noodzaak eveneens aan.

Ontwikkelingsperspectief

Voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben wordt een Ontwikkelingsperspectief (OPP) opgesteld. Het OPP bevat het te verwachten uitstroomperspectief van de leerling met een onderbouwing daarvan, de te bieden ondersteuning en begeleiding en, indien aan de orde, afwijkingen van het onderwijsprogramma. Het OPP is daarmee bedoeld als een hulpmiddel voor de school en de leerkracht om de leerling passende ondersteuning te bieden. Het OPP wordt met de ouders besproken in op overeenstemming gericht overleg. Voor alle leerlingen in aparte voorzieningen moet een OPP worden opgesteld (speciaal basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en praktijkonderwijs). Bovendien moet een OPP opgesteld worden voor leerlingen in het regulier onderwijs die extra ondersteuning nodig hebben.

De beide onderzoeken naar het OPP zijn vooral kwalitatief van aard. Zij geven de eerste ervaringen van ouders, leraren, intern begeleiders en zorgcoördinatoren met het OPP en meningen van deskundigen over het OPP. Er is hier geen sprake van een nulmeting.

Voorlopige ervaringen met het OPP

Uit de onderzoeken blijkt dat het regulier onderwijs nog maar weinig ervaring met het OPP heeft. De reguliere scholen zijn nog bezig om het OPP voor de school te ontwikkelen. Leraren, vooral in het VO, zijn vaak nog niet op de hoogte dat er met een OPP gewerkt moet gaan worden. In die gevallen waarin een school wel begonnen is met het OPP blijkt dat de mensen die allemaal betrokken zijn bij het opstellen, meestal niet samen om tafel gezeten hebben. Er komt uit de onderzoeken een aantal problemen en vragen naar voren:

- Voor welke leerlingen in het regulier onderwijs die extra ondersteuning nodig hebben moet ook een OPP opgesteld worden?
- Wat moet er in het OPP staan; vervangt het OPP het huidige handelingsplan of blijft het handelingsplan in de praktijk nodig bij de begeleiding van kinderen?
- Hoe moet het uitstroomniveau van een leerling onderbouwd en vastgesteld worden, en mag het uitstroomniveau na evaluatie ook naar beneden of boven bijgesteld worden?
- Voor ouders die met een OPP te maken hebben is zo'n OPP soms niet goed te begrijpen (bijvoorbeeld beschrijvingen van testen en toetsen en de uitkomsten daarvan).

- Het OPP streeft niet altijd naar de optimale ontwikkeling van het kind. Daar is een aantal redenen voor. Een deel van de scholen houdt bij het opstellen van het OPP niet alleen rekening met de mogelijkheden en ondersteuningsbehoefte van het kind, maar ook met de mogelijkheden van de school. Het kind krijgt dan niet de meest optimale ondersteuning. Soms stellen scholen het uitstroomperspectief voor een leerling voorzichtigheidshalve wat aan de lage kant. Zij willen voorkomen dat ze ouders later teleur moeten stellen, omdat hun kind het aanvankelijk vastgestelde uitstroomperspectief in het OPP toch niet haalt, of ze denken dat ze het OPP niet naar beneden mogen bijstellen. Ook zijn scholen bezorgd dat het niet halen van het uitstroomperspectief van een leerling tot een negatieve beoordeling door de inspectie zal leiden.
- Zorgwekkend is het meermalen genoemde gebruik van IQ-tests als diagnostisch criterium.
- De respondenten geven aan voor jongere leerlingen onvoldoende betrouwbaar voorspellende criteria te hebben om het uitstroomperspectief vast te kunnen stellen. 'Het is vaak koffiedik kijken'. Als er een uitstroomperspectief voor de leerling is vastgesteld wordt het onderwijs daarop ingericht. Leraren 'hebben eruit gehaald wat er in zit' als het uitstroomperspectief gehaald is. Een leerling die meer in zijn mars heeft dan aanvankelijk gedacht wordt zo niet gestimuleerd om meer te presteren dan nodig voor het vastgelegde uitstroomperspectief.

- In het voortgezet onderwijs doen zich nog twee specifieke problemen voor:
  - een leerling in het VO heeft een groot aantal leraren: hoe kunnen al die leraren betrokken worden bij het ontwikkelingsperspectief van zo'n leerling?
  - Leerlingen zijn naar niveau ingedeeld over verschillende onderwijstypen. Wanneer een leerling problemen heeft met het volgen van het onderwijsprogramma, leidt dat vaak tot 'afstroom' naar een eenvoudiger onderwijstype. Het doel van het OPP in het VO zou het tegengaan van afstroom moeten zijn. Onduidelijk is wanneer extra ondersteuning van een leerling en dus mogelijk ook een OPP nodig is en wanneer afstroom voor een leerling gerechtvaardigd is.

Verwachtingen ten aanzien van het OPP

Ondanks deze problemen hebben de gesprekspartners de verwachting dat het OPP kan bijdragen aan betere resultaten van leerlingen. Het past in het kader van opbrengstgericht werken. Ouders hechten eraan vroegtijdig betrokken te worden bij problemen van hun kind op school, het bepalen welke ondersteuning nodig is en bij het op te stellen uitstroomperspectief. Zij hopen dat het OPP daartoe bij zal dragen.

Conclusie ECPO, ontwikkelingsperspectief
Er is dringend behoefte aan grotere duidelijkheid voor welke leerlingen op welke gronden een OPP nodig is en wat daarin moet staan. De scholen vinden onvoldoende aanwijzingen in de regelgeving. Ook is een grotere duidelijkheid gewenst over de wijze waarop de inspectie zal omgaan met het OPP. *Het gebruik van het OPP in het voortgezet onderwijs behoeft nadere doordenking. Ook moet nog beter onder de aandacht worden gebracht dat het OPP een groeidocument is.* *Tot slot dienen alle betrokkenen te weten dat het van samenwerkingsverband tot samenwerkingsverband kan verschillen of voor een bepaalde leerling extra onderwijsondersteuning wordt toegewezen en een OPP wordt opgesteld. In die zin zal ongelijkheid geaccepteerd dienen te worden.*

Kengetallen: hoe weten we of Passend onderwijs geslaagd is?

De wet Passend onderwijs is ontwikkeld om problemen in het huidige stelsel op te lossen en om de middelen van de rijksoverheid, die nodig zijn voor extra ondersteuning van leerlingen, beter te beheersen. De doelen die de minister stelt voor Passend onderwijs, zijn veelal in globale termen beschreven en verschillen in opeenvolgende beleidsstukken. Voor evaluatie is wel helderheid over de doelen van het beleid nodig. De ECPO heeft uit de beleidsstukken ambities voor Passend onderwijs gedestilleerd, doelen voor de stelselwijziging Passend onderwijs benoemd en daar indicatoren voor gezocht: meetbare aspecten van de doelen aan de hand waarvan gevolgd kan worden of bij de implementatie van Passend onderwijs in de komende jaren de doelen naderbij komen. (*zie het Evaluatiekader en Evaluatieplan Passend onderwijs*[4]).

Voor sommige indicatoren, zoals tevredenheid van ouders en de toerusting van leraren, heeft de ECPO onderzoek uitgezet dat als 0-meting fungeert en zich leent voor periodieke herhaling.

4 *Evaluatiekader Passend onderwijs (2013)*. ECPO: Den Haag; *Evaluatieplan Passend onderwijs (2013)*. ECPO: Den Haag.

Daarnaast is er onderzoek uitgezet om na te gaan voor welke andere mogelijke indicatoren nu en in de toekomst gegevens beschikbaar zijn om te kunnen bepalen of Passend onderwijs een succes wordt. De ontwikkeling van Passend onderwijs kan dan gevolgd worden door periodieke metingen van die indicatoren. De gegevens zouden landelijk en per SWV beschikbaar moeten zijn. De opbrengst van het onderzoek Kengetallen laat zien dat voor lang niet alle indicatoren gegevens beschikbaar zijn of beschikbaar zullen blijven.

Nulmeting

Voor de indicatoren *thuiszitters* (kinderen hebben een plaats in het onderwijs) en wachtlijsten zijn nu geen volledige gegevens beschikbaar. Daarom is een uitspraak over het aantal thuiszitters per SWV nog niet mogelijk. Voor samenwerkingsverbanden is dat belangrijke sturingsinformatie. Het is niet duidelijk wanneer er wel betrouwbare gegevens beschikbaar komen.

Er zijn landelijk gegevens beschikbaar over de *schoolprestaties van leerlingen die volgens de leerkracht extra ondersteuning nodig hebben* (ongeveer een kwart van de leerlingen in het regulier onderwijs) uit het cohort onderzoek COOL en COOL speciaal. Op dit moment is nog niet voorzien in de continuering van deze cohort onderzoeken in de komende jaren. Gegevens over schoolprestaties van leerlingen zijn niet per samenwerkingsverband beschikbaar.

De toets of onderwijsondersteuning effectief is geweest zou ontleend kunnen worden aan de *prestaties van leerlingen die extra ondersteuning kregen op de arbeidsmarkt in relatie tot die van 'gewone' leerlingen*. Hierover zijn zeer weinig gegevens beschikbaar.

De *kwaliteit van het onderwijs* in het algemeen en aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben in het bijzonder, wordt onderzocht door de Inspectie, die daar periodiek over rapporteert.

Er zijn wel data voor het *aantal leerlingen in aparte voorzieningen*, voor zover het speciaal basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en praktijkonderwijs betreft. Deze gegevens zijn ook per samenwerkingsverband bekend. De aantallen in kleinere aparte voorzieningen zoals OPDC's, Op de rails, Herstart en Rebound zijn onvolledig of niet recent. Het betreft relatief kleine aantallen leerlingen. Het rapport geeft ook het aantal leerlingen dat op basis van een indicatie extra ondersteuning ontvangt. Deze gegevens zijn landelijk en per samenwerkingsverband beschikbaar.

De bestuurbaarheid van samenwerkingsverbanden kan beïnvloed worden door het aantal besturen per verband, of door onevenwichtige verdeling van de grootte van de besturen in het verband (één bestuur heeft meer dan de helft van de leerlingen uit het verband op haar scholen). Het rapport geeft daar landelijk en per samenwerkingsverband gegevens over.

De regelgeving zorgt er voor dat het *budget* op landelijk niveau beheersbaar kan blijven. De samenwerkingsverbanden moeten zelf bewaken dat hun uitgaven binnen het beschikbare budget blijven. Er zijn gegevens voor welke samenwerkingsverbanden nu een vermindering van het budget dreigt (na verevening) en welke goed uitkomen met hun budget of meer inkomsten zullen krijgen. Samenwerkingsverbanden en scholen hebben inzicht nodig waaraan de middelen voor extra ondersteuning besteed worden om te kunnen sturen op effectieve inzet binnen het beschikbare budget (*transparantie*) en zo nodig de huidige uitgaven te verminderen. Daarover zijn geen gegevens beschikbaar.

Conclusie ECPO, kengetallen
Voor de Tweede Kamer, de minister van onderwijs en voor de samenwerkingsverbanden en scholen is informatie nodig om te kunnen beoordelen of de implementatie van Passend onderwijs de gewenste doelen naderbij brengt en waar nodig op gepaste wijze te kunnen sturen. De overheid heeft de taak die gegevens te verzamelen en te ontsluiten. Op korte termijn is meer duidelijkheid nodig over: ▪ *definitie en registratie van thuiszitters, ook per samenwerkingsverband;* ▪ *het benoemen van financiële transparantie en die eenduidig doorvoeren in regelgeving;* ▪ *handhaving van cohortonderzoeken zoals COOL en COOL speciaal;*

bijlage

Onderzoeken Nulmeting Passend onderwijs 2013

In volgorde van de samenvattingen:

Sardes (2013). *De voorbereiding van samenwerkingsverbanden op Passend onderwijs*. Utrecht: Sardes.

Ledoux, G., Vergeer, M., Elshof, E., (2013). *Nieuwe paden. Samenwerkingsverbanden Passend onderwijs op weg naar nieuwe procedures voor toewijzing van extra ondersteuning.* Nulmeting 2013. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Sardes (2013). *Monitor ouders en Passend onderwijs. Literatuurstudie en nulmeting onder ouders*. Utrecht: Sardes.

Walraven, M., Kieft, M. Vegt, AL van der. (2013). *Passend onderwijs en de opvattingen over de toerusting van vo-docenten en –scholen*. Utrecht: Oberon.

Onderzoek in het kader van het BOPO programma Passend onderwijs :
Smeets, E., Blok, H., Ledoux, G. (2013). *Leraren en interne begeleiders over onderwijs aan zorg-leerlingen. Verslag van onderzoek.* Nijmegen: ITS.

Linden, C. van der, Stege, H. van der, Bulk, L. van den (2013). *Rapportage De casuïstiek van het Ontwikkelingsperspectief – een casestudie* -. Rotterdam: CED groep.

Oomens, M., Kooij, D., Eck, P. van, Weijers, S. (2013) *Het ontwikkelingsperspectief. Gebruik, inhoud en verwachtingen*. Utrecht: Oberon.

Koopman, P., en Ledoux, G. (2013). *Kengetallen Passend onderwijs.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

ECPO: positie en opdracht

ECPO, positie en opdracht

Staatssecretaris Dijksma besprak in 2007 haar plannen voor Passend onderwijs met de Tweede Kamer: zij was van plan de wetgeving voor Passend onderwijs op te bouwen vanuit de ervaringen van Regionale netwerken die als koplopers vorm gingen geven aan Passend onderwijs. In 2008 stelde zij de Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO) in om onderzoek naar deze ervaringen uit te zetten en haar als onafhankelijke commissie te adviseren. De ECPO werd ingesteld tot eind 2012, onder voorzitterschap van mevrouw E. D. C. M. Lambrechts. Deze periode is afgesloten met het rapport 'Op weg naar Passend onderwijs 3. Ervaringen en lessen voor de toekomst'. Daarin wordt ook ingegaan op de rol van de ECPO.

In 2012 is de wet Passend onderwijs aangenomen door de Tweede en de Eerste Kamer; de ingangsdatum voor de wet is daarbij een jaar uitgesteld naar 1 augustus 2013. De invoering van Passend onderwijs is gefaseerd: in schooljaar 2013/2014 moeten de samenwerkingsverbanden Passend onderwijs hun bestuurlijke vormgeving en hun ondersteuningsplannen gereed hebben. Vanaf 1 augustus 2014 worden de veranderingen die Passend onderwijs met zich mee brengt geleidelijk ingevoerd. Die veranderingen zijn ingrijpend: de schoolbesturen krijgen zorgplicht, de rugzakjes en de indicatiestelling voor speciaal onderwijs worden afgeschaft, samenwerkingsverbanden moeten een dekkend netwerk aan voorzieningen creëren voor kinderen die extra ondersteuning nodig hebben en de toewijzing daarvan, inclusief de toelaatbaarheidsbepaling voor speciaal onderwijs, zelf gaan organiseren. Speciale scholen (cluster 3 en 4) gaan deel uit maken van de samenwerkingsverbanden Passend onderwijs.

De invoering van Passend onderwijs is enkele malen vertraagd. Dat was mede aanleiding voor minister Van Bijsterveldt om de instellingsduur van de ECPO met twee jaar te verlengen tot eind 2013, nu onder voorzitterschap van de heer J. Gispen. Zij zegde de Tweede Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel op diens verzoek een robuuste evaluatie van de implementatie van Passend onderwijs toe. De ECPO kreeg daarom de opdracht mee een Evaluatieplan op te stellen voor de implementatie van Passend onderwijs voor de periode na 2013.

De ECPO stelde in 2012 eerst een Kader voor evaluatie op, waarin de opzet van de evaluatie werd geschetst en de doelen voor Passend onderwijs werden geëxpliciteerd. Stakeholders uit het onderwijsveld en onderzoekers zijn daarvoor geraadpleegd. De evaluatie is erop gericht de bewindspersoon van OCW, de Tweede Kamer en het onderwijsveld inzicht te geven in het verloop van de implementatie van Passend onderwijs en waar nodig tevens te adviseren over het bijbuigen van dat proces. Samenwerkingsverbanden Passend onderwijs kunnen met deze evaluatie zien hoe de koers en de opbrengsten van hun samenwerkingsverband zich verhouden tot de landelijke ontwikkelingen.

De ECPO zette ook onderzoeken uit die als nulmeting kunnen dienen om de voortgang na invoering van Passend onderwijs te kunnen vaststellen. Bij die onderzoeken werd tevens in beeld gebracht welke verwachtingen de samenwerkingsverbanden, scholen, leraren en ouders hebben van passend onderwijs. De ECPO sluit met het bijgevoegde Evaluatieplan haar bestaan af.

Hieronder staan de leden van de ECPO vermeld en is een overzicht opgenomen van de adviezen die de ECPO heeft uitgebracht en van het onderzoek dat in opdracht van de ECPO is uitgevoerd.

Leden van de ECPO

2008 – 2011	
Drs. E.D.C.M. Lambrechts	Voorzitter
Prof. Dr. I.A. van Berckelaer-Onnes	lid
Drs. J. Gispen	lid
Prof. Dr. J.L. Peschar	lid
Prof. Dr. J.C. van der Wolf	lid
Dr. R. Gonggrijp	secretaris
Dr. C.M. van Rijswijk	extern adviseur
2012-2013	
Drs. J. Gispen	Voorzitter
Prof. Dr. I.A. van Berckelaer-Onnes	lid
Dr. H.M. Bronneman-Helmers	lid
Prof. Dr. J.L. Peschar	lid
Prof. Dr. T.A. van Yperen	lid
Dr. R. Gonggrijp	secretaris
Medewerkers:	
H.P. Huizenga	coördinerend onderzoeker
Drs. M.H.B. Jongbloed	coördinerend onderzoeker
G.I. Djohan	secretaresse

Door de ECPO uitgebrachte adviezen

2008

Preventieve ambulante begeleiding (2008). Den Haag: ECPO.

2009

Op weg naar Passend onderwijs (2009). Den Haag: ECPO.
Brief aan staatssecretaris Dijksma over de Nieuwe Koers Passend Onderwijs. Den Haag: ECPO.
Najaarsadvies over in opdracht van de ECPO uitgevoerd onderzoek gedurende de laatste zes maanden van 2009. (2009). Den Haag: ECPO.

2010

Verevening als verdeelmodel bij de bekostiging van speciale onderwijszorg (2010). Den Haag: ECPO.
Op weg naar Passend onderwijs 2. Voortgang 2009/2010 (2010). Den Haag: ECPO.

2011

Aanbevelingen bij het Wetsvoorstel Passend onderwijs (2011). Den Haag: ECPO.
Op weg naar Passend onderwijs 3. Ervaringen en lessen voor de toekomst (2011). Den Haag: ECPO.

2013

Evaluatiekader Passend onderwijs (2013). Den Haag: ECPO.
Routeplanner Passend onderwijs (2013). Den Haag: ECPO, met als bijlagen:

- *Evaluatieplan Passend onderwijs*
- *Nulmeting Passend onderwijs.*

Publicaties over in opdracht van de ECPO uitgevoerde projecten, eerste zittingsperiode 2009 t/m 2011

Appelhof, P. & Walraven, M. (2010***).*** *Handelingsbekwaamheid van docenten in het VO, voor het onderwijs aan jongeren met specifieke onderwijsbehoeften.* Utrecht: Oberon.

Batstra, L. & Pijl, S.J. (2011). *Zorgplicht in het buitenland.* Groningen: RUG.

Beekhoven, S., Jepma, IJ. & Timmerhuis, A. (2009). *Ambulante begeleiding onder de loep. Een instrument voor benchmarking van ambulante begeleiding.* Utrecht: Sardes.

Bekkers, V., Noordegraaf, M., Waslander, S. & Wit, B. de (2011). *Passend onderwijs – Passend beleid? Drie visies op beleidsvorming rondom Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.

Hover, C. (2010). *Literatuuronderzoek Verevening voor de Expertmeting ECPO. Een eerste bouwsteen voor een advies over Verevening.* Den Haag: Smets & Hover.

Jepma, IJ & Beekhoven, S. (2011). *Experiment budgetfinanciering in regionaal netwerk Eemland.* Utrecht: Sardes.

Jepma, IJ, Timmerhuis, A & Bongers, C, (2009). *Percepties van veranderingen in de bekostiging van de zorg voor kinderen met specifieke onderwijsbehoeften.* Utrecht: Sardes.

Ledoux, G., Smeets, E. & Rens, C, van (2010). *Passend onderwijs in de koploperregio's. Voortgang in het schooljaar 2009/2010.* Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamminstituut/ITS.

Meer, J. van der (2011). *Over de grenzen van de leerkracht. Passend onderwijs in de praktijk.* Den Haag: ECPO

Peetsma, T.T.D., Daalen, M.M. van & Elshof, D.P. (2009). *Keuzevrijheid in ambulante begeleiding; een inventarisatie van de perspectieven van ouders, scholen en REC's.* Amsterdam: Kohnstamminstituuut.

Pranger, R., Muller, L. Schilt-Mol, T. van e.a. (2009). *Stand van zaken koplopers Passend onderwijs 2008-2009.* Tilburg: IVA.

Smeets, E. (2009). *Het regionale loket Passend onderwijs.* Nijmegen: ITS.

Smeets, E., Driessen, G., Elfering, S. en Hovius, M. (2009). *Allochtone leerlingen en speciale onderwijsvoorzieningen.* Nijmegen: ITS.

Verschure, E.(2010). *Richtlijnen voor het verzamelen van kwantitatieve gegevens Passend onderwijs.* Utrecht: Infinite.

Vijfeijken, M. van & Schilt-Mol, T. van (2011*). Evaluatie subsidieregeling. Smalle experimenten Passend onderwijs nader bekeken.* Tilburg: IVA.

Walraven. M., Kieft, M. & Broekman, L. (2011). *Passend onderwijs aan leerlingen met gedrags-problemen. Ervaren docenten uit het voortgezet onderwijs aan het woord.* Utrecht: Oberon.

Publicaties in tweede, verlengde zittingsperiode van 2012 t/m 2013

Koopman, P., en Ledoux, G. (2013). *Kengetallen Passend onderwijs.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Ledoux, G., Vergeer, M., Elshof, E., (2013). *Nieuwe paden. Samenwerkingsverbanden Passend onderwijs op weg naar nieuwe procedures voor toewijzing van extra ondersteuning. Nulmeting 2013.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Ledoux, G., Vergeer, M., en Voncken, E. (2013). *Naar nieuw vertrouwen. Ervaringen met indicatiestelling voor lwoo en praktijkonderwijs en nieuwe toewijzing van zorg in 'Experiment Eemland'.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Linden, C. van der, Stege, H. van der, Bulk, L. van den (2013). *Rapportage De casuïstiek van het Ontwikkelingsperspectief – een casestudie* -. Rotterdam: CED groep.

Oomens, M., Kooij, D., Eck, P. van, Weijers, S. (2013) *Het ontwikkelingsperspectief. Gebruik, inhoud en verwachtingen.* Utrecht: Oberon.

Sardes (2013). *De voorbereiding van samenwerkingsverbanden op Passend onderwijs*. Utrecht: Sardes

Sardes (2013). *Monitor ouders en Passend onderwijs. Litteratuurstudie en nulmeting onder ouders.* Utrecht: Sardes.

Walraven, M., Kieft, M., Van der Vegt, AL. (2013). *Passend onderwijs en de opvattingen over de toerusting van vo-docenten en –scholen*. Utrecht: Oberon.

Publicatie in het kader van het programma Beleidsgericht onderzoek Primair onderwijs (BOPO) van NWO:

Smeets, E., Blok, H., Ledoux, G. (2013). *Leraren en interne begeleiders over onderwijs aan zorgleerlingen. Verslag van onderzoek*. Nijmegen: ITS.

ecpo
evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

Bezoekadres Lange Voorhout 9, 2514 EA Den Haag
Postadres Postbus 556, 2501 CN Den Haag
Telefoon 070 376 54 50 **Fax** 070 345 75 28
Email post@ecpo.nl **Internet** www.ecpo.nl